

REGIONE
PIEMONTE



*Gianfranco Marocchi, Carol Brentisci
e Renato Cogno (a cura di)*

AFFIDAMENTI DEI SERVIZI ALLA PERSONA NEL SISTEMA DI WELFARE REGIONALE

Sintesi e principali risultati

117

L'IRES Piemonte è un ente di ricerca della Regione Piemonte, disciplinato dalla legge regionale 43/91. Pubblica una Relazione annuale sull'andamento socio-economico e territoriale della regione ed effettua analisi, sia congiunturali che di scenario, dei principali fenomeni socioeconomici e territoriali del Piemonte.

*Il documento in formato PDF è scaricabile dal sito www.ires.piemonte.it
La riproduzione parziale o totale di questo documento è consentita per scopi didattici, purché senza fine di lucro e con esplicita e integrale citazione della fonte.*

CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE

Angelo Pichierri, *Presidente*
Brunello Mantelli, *Vicepresidente*
Paolo Accusani di Retorto e Portanova, Antonio Buzzigoli, Maria Luigia Gioria,
Carmelo Inì, Roberto Ravello, Maurizio Ravidà, Giovanni Salerno

COMITATO SCIENTIFICO

Giorgio Brosio, *Presidente*
Giuseppe Berta, Cesare Emanuel, Adriana Luciano,
Mario Montinaro, Nicola Negri, Giovanni Ossola

COLLEGIO DEI REVISORI

Emanuele Davide Ruffino, *Presidente*
Fabrizio Allasia e Massimo Melone, *Membri effettivi*
Mario Marino e Liliana Maciariello, *Membri supplenti*

DIRETTORE

Marcello La Rosa

STAFF

Luciano Abburrà, Stefano Aimone, Enrico Allasino, Loredana Annaloro, Cristina Aruga,
Maria Teresa Avato, Marco Bagliani, Davide Barella, Cristina Bargerò, Giorgio Bertolla, Paola Borrione,
Laura Carovigno, Renato Cagno, Luciana Conforti, Alberto Crescimanno, Alessandro Cunsolo,
Elena Donati, Carlo Alberto Dondona, Fiorenzo Ferlino, Vittorio Ferrero, Anna Gallice, Filomena Gallo,
Tommaso Garosci, Maria Inglese, Simone Landini, Antonio Larotonda, Eugenia Madonna,
Maurizio Maggi, Maria Cristina Migliore, Giuseppe Mosso, Carla Nanni, Daniela Nepote, Sylvie Occelli,
Giovanna Perino, Santino Piazza, Stefano Piperno, Sonia Pizzuto, Elena Poggio, Lucrezia Scalzotto,
Filomena Tallarico, Giuseppe Virelli

©2009 IRES - Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte
via Nizza 18 - 10125 Torino - Tel. +39 011 6666411 - Fax +39 011 6696012
www.ires.piemonte.it

ISBN 978-88-87276-86-2

Indice

Executive summary	1
Premessa	3
1. Introduzione	5
1.1 L'oggetto e gli obiettivi della ricerca	5
1.2 Il quadro normativo di riferimento	6
1.3 Le altre normative connesse	10
1.4 La progettazione del monitoraggio	11
1.5 La definizione del campione	12
1.6 I limiti dell'indagine	14
2. I criteri di valutazione dei costi	17
2.1 Appalti con richiesta indicazione costo orario	17
2.2 Residenze per anziani	20
2.3 Servizi per minori	21
2.4 Disabili	22
2.5 Dipendenze	23
2.6 I casi di mancata valutazione	24
3. Caratteristiche e valutazioni dei capitolati	25
3.1 Il tipo di procedura prescelta	25
3.2 Dati generali	26
3.3 La pluriennalità	31
3.4 Criterio di aggiudicazione	35
3.5 Requisiti di ammissione	39
3.6 Adeguatezza degli importi a base d'asta	43
3.7 Contratto di lavoro utilizzato	47
3.8 Tempi di pagamento	51
3.9 L'intermediazione di manodopera	53
3.10 Lo spazio per la progettualità	58
3.11 La valutazione della qualità	61
3.12 La valutazione di elementi curriculari	65
3.13 Le modalità di verifica	68
3.14 Le clausole asimmetriche	71
3.15 Valutazione sintetica dei capitolati	72
4. Conclusioni	75
4.1 Gli enti: quali atteggiamenti di fronte agli affidamenti	75
4.2 Una sintesi dei risultati	76
4.3 Una proposta	77
4.4 Le raccomandazioni – sintesi	78
Appendici	81
I servizi delle Cooperative sociali in Piemonte	81
La scheda di raccolta dati	81
Elenco capitolati esaminati per ambito, provincia e tipo di ente	84

Questo lavoro è stato promosso dall'Osservatorio regionale della cooperazione operante all'interno della Direzione regionale Istruzione Formazione professionale e Lavoro nel Settore Promozione e Sviluppo dell'imprenditorialità e della cooperazione, istituito ai sensi dell'art. 11 della legge regionale 23/2004, "Interventi per lo sviluppo e la promozione della cooperazione".

È stato realizzato dall'IRES Piemonte, e coordinato da Renato Cogno. Il report è stato redatto da Gianfranco Marocchi, che ha anche progettato la rilevazione, condotta in collaborazione con Carol Brentisci.

Il lavoro si è avvalso del supporto di un gruppo tecnico istituito dalla Conferenza Regionale della Cooperazione Sociale, presso la Direzione Regionale Politiche sociali e Politiche per la famiglia che ne ha coordinato i lavori. Il gruppo tecnico ha condiviso la definizione del campione, il metodo di analisi, l'individuazione dei criteri di valutazione dei capitolati. Si ringraziano tutti i partecipanti al gruppo tecnico, composto da: uffici provinciali della cooperazione, esperti delle associazioni di categoria delle cooperative, esperti delle diverse stazioni appaltanti e rappresentanti delle organizzazioni sindacali.



Executive summary

Durata dell'affidamento, requisiti di ammissione alla gara, criteri di aggiudicazione, importi a base d'asta, contratto di lavoro utilizzato, spazio per la progettualità del contraente: tutte queste sono caratteristiche rilevanti per ogni affidamento a terzi della gestione/produzione di un servizio pubblico alla persona.

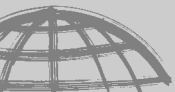
Questo lavoro intende verificare quale sia la pratica degli enti pubblici piemontesi nell'affidamento di tali servizi e in che misura sopravvivano modalità di affidamento basate implicitamente o esplicitamente su meri criteri di costo, con limitata considerazione degli standard minimi che garantiscono la qualità del servizio agli utenti da una parte e una corretta retribuzione dei lavoratori dall'altra.

L'ambito di analisi è costituito dai **servizi alla persona affidati** dai principali soggetti pubblici piemontesi: i 61 consorzi ed enti gestori socioassistenziali, i 54 comuni con almeno 20.000 abitanti, le 22 ASL, le 144 IPAB pubbliche che erogano questi servizi, perlopiù di tipo residenziale. Si è individuato un **campione di 200 affidamenti** rappresentativo per le diverse realtà provinciali.

L'analisi viene condotta sui **capitolati** relativi ai singoli servizi affidati. Servizi e relativi capitolati, che risultano **estremamente** diversi: nel contenuto, nella durata, nel valore economico. Le **principali caratteristiche dei capitolati** sono state rilevate per poterli comparare e valutare. Oltre alle caratteristiche qualificanti già citate, si considera anche l'intermediazione di manodopera, i tempi previsti di pagamento, le modalità di valutazione della qualità, la valutazione degli elementi curriculari; quindi le modalità di verifica e la presenza di clausole asimmetriche.

Il lavoro è stato promosso dall'**Osservatorio regionale sulla cooperazione della Regione Piemonte**, ha avuto come principale termine di riferimento un apposito atto di indirizzo (la **dgr 79/2006**), teso a regolare i rapporti tra enti pubblici e terzo settore. Il lavoro è stato progettato e condotto dall'IRES Piemonte, con il supporto di un **gruppo tecnico** che ha condiviso il **metodo di analisi** e la **definizione del campione** per la **valutazione dei capitolati**. Al gruppo hanno partecipato alcuni uffici provinciali della cooperazione, esperti delle associazioni di categoria delle cooperative (conferenza regionale delle cooperazione sociale), esperti delle diverse stazioni appaltanti, rappresentanti delle organizzazioni sindacali.

Dalla rilevazione fatta emergono aspetti sia positivi che negativi. Da una parte vi sono capitolati chiaramente riconducibili a una **cultura degli affidamenti dei servizi ben consolidata**, ma al contempo emergono anche diversi elementi estremamente preoccupanti. Dall'analisi svolta il 39% degli affidamenti non presenta gravi criticità negli aspetti inderogabili e qualificanti (tariffe adeguate, aggiudicazione con l'OEPV, assenza di intermediazione di manodopera, valutazione di qualità accettabile). Di questi, una parte presenta **caratteri di eccellenza**, che li rendono utili termini di paragone per futuri affidamenti.



Quasi tutti i capitolati degni della miglior menzione sono emessi da enti gestori, solo un capitolato di ASL e uno di IPAB ricevono un giudizio di eccellenza.

Preoccupante invece risulta la valutazione negativa del restante 61% dei capitolati esaminati, con elementi critici particolarmente pesanti in oltre un terzo dei casi, dove coesistono due o più elementi gravi: la base d'asta insufficiente, l'aggiudicazione al massimo ribasso, l'intermediazione di manodopera, una durata annuale o infra annuale e la presenza di clausole asimmetriche punitive. La concezione strumentale della cooperazione come intermediazione di personale, o come affidatario di un servizio di organizzazione di risorse umane appare ancora troppo diffusa.

Tuttavia le caratteristiche dei migliori capitolati (importo economico congruo, valutazione centrata sul progetto di gestione, criteri di valutazione ben mirati al tipo di servizio, con peso relativo specificato in modo trasparente, durata equilibrata) mostrano che il "buon affidamento" (obiettivo della dgr 79/2006) non è solo un auspicio teorico cui tendere, ma un concreto risultato che diverse amministrazioni hanno conseguito.

Premessa

Nel mese di maggio 2006 la Regione Piemonte ha approvato un importante provvedimento¹ che stabilisce indirizzi e detta regole per disciplinare i rapporti tra gli enti pubblici e i soggetti del terzo settore. L'iter del provvedimento, sotto il profilo sia sostanziale, sia procedurale, è stato di ampio coinvolgimento dei vari attori pubblici e privati e delle rappresentanze dei lavoratori.

Con l'atto di indirizzo, in attuazione del principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale, si riconosce e favorisce il ruolo precipuo dei vari soggetti del terzo settore nel sistema regionale dei servizi sociali, prevedendone il coinvolgimento nelle fasi della programmazione, progettazione, gestione e verifica dell'impatto delle politiche di Welfare.

In particolare, al Titolo III del provvedimento "Sistemi per l'affidamento a terzi della gestione dei servizi alla persona", nell'ambito dei riferimenti di carattere generale stabiliti dalla legge, si forniscono orientamenti e indicazioni di carattere tecnico circa i differenti sistemi per l'affidamento a terzi della gestione dei servizi alla persona, suggerendo per ciascuno ambiti di competenza e applicazione ottimali. Particolare attenzione è data alla piena espressione della progettualità da parte del soggetto gestore; all'esclusione del ricorso a forme d'intermediazione di manodopera; alla considerazione, nella determinazione del prezzo base, del costo del lavoro di cui ai contratti collettivi nazionali sottoscritti dalle Oo.ss maggiormente rappresentative; alla valutazione degli aspetti qualitativi del servizio nella fase d'affidamento e al controllo del mantenimento degli stessi nella fase d'esecuzione del contratto.

Trattandosi, infatti, di servizi nei quali i fattori principali nella determinazione del costo sono strettamente connessi alla spesa per il personale, per non snaturare le regole del mercato, garantendo concorsualità e trasparenza negli affidamenti pubblici, nella determinazione dei prezzi base sono stati introdotti meccanismi regolativi nel rapporto pubblico-privato a favore di parametri economici unici e si è ritenuto opportuno di indicare, come rimando, il contratto collettivo nazionale di lavoro più favorevole, da un punto di vista economico, per i lavoratori².

Contemporaneamente, nell'ambito della Conferenza regionale della cooperazione sociale³, è emersa l'esigenza di un'indispensabile azione di monitoraggio sull'applica-

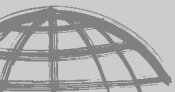
¹ Dgr 22 maggio 2006, n. 79-2953, "Legge regionale 8 gennaio 2004 n. 1, art. 31-Atto di indirizzo per regolamentare i rapporti tra gli Enti Pubblici e il terzo settore: Approvazione", pubblicata sul Supplemento Ordinario n. 2 al B.U. n. 22 del 1° giugno 2006.

² Prioritario in tale prospettiva era inoltre il superamento del ricorso al salario medio convenzionale, che richiede anche la messa a punto di sistemi di "governance" locali.

³ Istituita ai sensi dell'art. 22 della legge regionale 18/1994, "Norme di attuazione della legge n. 381/91-Disciplina delle cooperative sociali". L'organismo, presieduto dall'assessore regionale al Welfare è composto da:

a) rappresentanti con comprovata esperienza nel settore sociale, designati dalle associazioni regionali delle cooperative più rappresentative, che risultino aderenti alle associazioni nazionali riconosciute;

b) rappresentanti designati dalle organizzazioni sindacali;



zione della dgr 79/2006, per rilevarne criticità e individuare possibili azioni di governo del mercato sociale. Tale intenzione, condivisa dall'Osservatorio regionale della cooperazione, è stata dallo stesso assunta nel proprio piano annuale di ricerca.

Obiettivo della ricerca era analizzare tutte le forme di affidamento in corso nonché quelle successive all'emanazione del provvedimento per verificarne l'impatto e la piena ricezione. Un ruolo importante hanno avuto le amministrazioni provinciali, che per le specifiche competenze in materia hanno accordato la loro disponibilità a promuovere presso le amministrazioni pubbliche del territorio il monitoraggio nonché a raccogliere il materiale.

Si tratta quindi di un lavoro di ricerca finalizzato e rilevante per la conoscenza dei meccanismi regolatori del mercato sociale piemontese, dal quale possono emergere suggestioni e indicazioni di interesse sia per gli operatori pubblici, sia per il mondo della cooperazione sociale di servizi alla persona. La mole di materiale considerato dalla ricerca si presta ad aprire una discussione e formulare delle considerazioni, e fornisce altresì lo spunto per definirne l'utilizzazione anche in ambito locale. Si tratta di uno studio foriero di sviluppi e di possibile rilancio della cooperazione sociale nel sistema di Welfare regionale.

Si ringraziano i ricercatori dell'IRES Piemonte e tutti i partecipanti al gruppo tecnico: uffici provinciali della cooperazione, esperti delle associazioni di categoria delle cooperative, esperti delle diverse stazioni appaltanti e rappresentanti delle organizzazioni sindacali che, in maniera sinergica e coordinata, hanno svolto un lavoro analitico e puntuale, riuscendo a fotografare la situazione di un'importante realtà sia sociale, sia economica del nostro territorio.

Teresa Angela Migliasso
Assessore al Welfare, Lavoro,
Immigrazione, Emigrazione,
Cooperazione sociale, Volontariato

Paolo Peveraro
Vicepresidente della Regione Piemonte-
Assessore alla Cooperazione

c) rappresentanti delle associazioni degli enti locali;

d) un rappresentante designato da ciascuna amministrazione provinciale;

e) il direttore o un suo delegato dell'ufficio regionale del lavoro e della massima occupazione.

1. Introduzione

1.1 L'oggetto e gli obiettivi della ricerca

Gli enti pubblici hanno in questi anni richiesto in misura crescente alle cooperative sociali di impegnarsi nella gestione dei servizi alla persona, attraverso procedure di affidamento e, più recentemente, attraverso modalità diverse quali la creazione di albi di enti accreditati con successiva scelta da parte dell'amministrazione stessa o dei cittadini.

L'indagine costituisce un monitoraggio delle modalità di affidamento dei servizi alla persona da parte di enti pubblici piemontesi. Esiste una consolidata tradizione normativa sulla base della quale un affidamento di *servizi alla persona*, soprattutto nei casi in cui coinvolge forme specifiche di auto-organizzazione della società civile come gli *enti non a fini di lucro*, deve ispirarsi a determinati *principi*: valorizzare gli aspetti di qualità, dare modo di esprimere le capacità di progettazione e innovazione del terzo settore, evitare di ridurre l'apporto di quest'ultimo a una sostanziale intermediazione di personale, contrastare le forme di sottoimpiego e di sfruttamento, garantendo la corresponsione dei salari contrattualmente previsti. Si tratta quindi di andare a verificare se, nel concreto, le pratiche degli enti appaltanti siano coerenti con tali principi o meno.

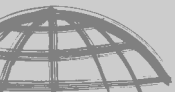
Questo tipo di affidamenti è regolato da numerose disposizioni nazionali e regionali¹, analizzate qui appresso, fino all'Atto di indirizzo per regolamentare i rapporti tra gli enti pubblici e il terzo settore (dgr 79/2006 del 22 maggio 2006). Quest'ultimo, in particolare nel suo titolo III (articoli dal n. 11 al n. 19), ripercorrendo e specificando le normative vigenti, costituisce un atto organico che racchiude le indicazioni da adottare in materia.

Le prescrizioni che emergono da questa normativa si possono così sintetizzare:

- piena espressione della progettualità per gare aperte a soggetti del terzo settore;
- esclusione del ricorso a forme di mera intermediazione di manodopera;
- aggiudicazione secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, d'ora in poi OEPV, "valutando gli elementi qualitativi con un peso percentuale significativo" secondo un "principio di proporzionalità"², e assicurando chiarezza e intelligibilità dei criteri;

¹ Legge regionale 18/1994; dgr 178-13880 del 14/03/1995 e circolare del 4 aprile 1995; legge 8 novembre 2000 n. 328, art. 5, comma 2; atto di indirizzo e coordinamento d.pcm datato 30 marzo 2001; legge 7 novembre 2001, n. 327 (per la generalità degli affidamenti di pubbliche amministrazioni); d.lgs 163/2006 (art. 86, comma 3 bis e poi 87, comma 2g), "Nuovo codice degli appalti", protocolli operativi tra Ministero del Welfare e centrali cooperative; legge regionale 8 gennaio 2004, n° 1); dgr 19 gennaio 2004, n. 18-11523.

² "Evitando criteri discriminanti, illogici e sproporzionati rispetto alla specificità del servizio".



- “considerazione, nella determinazione del prezzo base, del costo del lavoro di cui ai contratti collettivi nazionali sottoscritti dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale” (il prezzo base di aggiudicazione non può essere inferiore al costo del lavoro come indicato nelle tabelle ministeriali);
- durata congrua (pluriennale);
- controllo del mantenimento degli aspetti qualitativi nella fase dell'esecuzione del contratto.

Pertanto ora ci si chiede se questo complesso di previsioni giuridiche trovi o meno concreta applicazione nelle prassi di affidamento degli enti pubblici piemontesi e se e in che misura la citata dgr sia risultata decisiva nell'affermarne l'accoglimento e la diffusione. La dgr 79/2006 costituisce infatti il principale termine di valutazione utilizzato nella presente ricerca.

1.2 Il quadro normativo di riferimento

A livello regionale, la legge regionale 18/1994 definisce all'articolo 11 le caratteristiche che debbono avere le convenzioni con cooperative sociali iscritte alla sezione A dell'Albo regionale e, per gli aspetti più direttamente connessi con l'oggetto di indagine, all'articolo 12 i criteri di aggiudicazione dei servizi sociali, affermando quanto segue: “Considerata la natura specifica delle prestazioni oggetto delle convenzioni di cui all'articolo 11, nelle gare per l'affidamento di servizi socioassistenziali, sociosanitari, socioeducativi, **si procede all'aggiudicazione secondo il criterio dell'OEPV**, valutabile in base ad elementi diversi quali il prezzo, la qualità del progetto, l'efficacia ai fini del raggiungimento degli obiettivi ed altri eventuali criteri individuati in relazione al particolare servizio da affidarsi. È, in ogni caso, da escludere l'aggiudicazione unicamente secondo il criterio del prezzo più basso”.

Va inoltre segnalato che la stessa legge, all'articolo 10, stabilisce, al comma 4, che “Per gestione di servizi [servizi sociosanitari, socioassistenziali e socioeducativi] è da intendersi l'organizzazione complessiva e coordinata dei diversi fattori, materiali ed immateriali, con **l'esclusione delle mere prestazioni di manodopera**” e, al comma 5, che “Al fine di garantire, attraverso la continuità, un adeguato livello qualitativo dei servizi ed un efficace processo di programmazione degli interventi, **le convenzioni** relative a servizi, caratterizzati da prestazioni ricorrenti, **hanno durata pluriennale**, con verifiche annuali”. Lo stesso articolo delega al comma 6 la Giunta Regionale all'approvazione di convenzioni tipo.

La dgr 178-13880 del 14/03/1995 con cui la Regione ha approvato la convenzione tipo prevista dalla legge sopra citata, prevede, per gli aspetti più direttamente connessi all'indagine in corso, che “per la fornitura di servizi i corrispettivi sono determinati secondo i seguenti elementi: **costo orario del lavoro previsto dai contratti**

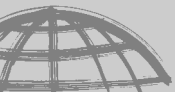
nazionali di categoria (in ogni caso il costo orario non può essere inferiore a quanto stabilito dal contratto nazionale delle Cooperative sociali); costo dei beni di consumo, con riferimento alle tabelle delle Camere di Commercio; costo di ammortamento dell'attrezzatura, in base alle relative tabelle; **costo di gestione; ricalcolo dal 7% fino ad un massimo del 10%".** I contenuti della dgr sono stati poi confermati e maggiormente esplicitati nella successiva circolare del 4 aprile 1995.

Continuando con l'esame cronologico e spostandosi però a livello statale, il passaggio successivo – dirimente – è rappresentato dall'approvazione della legge 8 novembre 2000 n. 328, che prevede all'articolo 5, comma 2, che: "Ai fini dell'affidamento dei servizi [sociali], gli enti pubblici [...] promuovono azioni per favorire [...] il ricorso a forme di aggiudicazione o negoziali che consentano ai soggetti operanti nel terzo settore la **piena espressione della propria progettualità**, avvalendosi di analisi e di verifiche che tengano conto della qualità e delle caratteristiche delle prestazioni offerte e della qualificazione del personale".

Questa prescrizione generale è specificata nel comma successivo, ove si afferma che: "Le regioni [...] sulla base di un atto di indirizzo e coordinamento del Governo [...] adottano specifici indirizzi per regolamentare i rapporti tra enti locali e terzo settore, con particolare riferimento ai sistemi di affidamento dei servizi alla persona".

Il Governo ha adempiuto all'emanazione dell'atto di indirizzo e coordinamento sopra citato con un apposito d.pcm datato 30 marzo 2001. Tale atto, limitandosi allo specifico dell'oggetto di ricerca, prescrive all'art. 4, comma 2, che: "I comuni procedono all'aggiudicazione dei servizi di cui al comma 1 sulla base dell'OEPV" (indicando poi i criteri principali di valutazione) e, al comma 3, che: "I comuni, ai fini delle aggiudicazioni [...] non devono procedere all'affidamento dei servizi con il metodo del massimo ribasso". Tra le molte prescrizioni del d.pcm, tese in generale a far sì che gli enti procedano a "valutare e valorizzare diversi elementi di qualità che il comune intende ottenere dal servizio appaltato" si segnala che, all'articolo 5, comma 3, si precisa che "oggetto dell'acquisto o dell'affidamento [...] deve essere l'organizzazione complessiva del servizio o della prestazione, con assoluta esclusione delle mere prestazioni di manodopera". Per ulteriori aspetti, il d.pcm rimanda agli interventi delle regioni: "Le regioni adottano specifici indirizzi per regolamentare i rapporti tra comuni e soggetti del terzo settore nell'affidamento dei servizi alla persona".

È solo il caso di ricordare che, negli stessi giorni della 328/2000, il Parlamento aveva approvato la legge 7 novembre 2001, n. 327, relativa alla generalità degli affidamenti di pubbliche amministrazioni, ove si prescriveva all'articolo 1 che: "Nella predisposizione delle gare di appalto e nella valutazione, nei casi previsti dalla normativa vigente, dell'anomalia delle offerte [...] gli enti aggiudicatori sono tenuti a **valutare che il valore economico sia adeguato e sufficiente rispetto al costo del lavoro** come determinato periodicamente, in apposite tabelle, dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale, sulla base dei valori economici previsti dalla **contrattazione collettiva stipulata dai sindacati comparativamente più rappresentativi**".



La norma è poi di fatto transitata nel "Nuovo codice degli appalti", il d.lgs. 163/2006 (art. 86, comma 3 bis e poi 87, comma 2g). Il rispetto dei contratti di lavoro negli affidamenti di servizi rappresenta una questione critica, che è stata recentemente (maggio 2007 e ottobre 2007) oggetto di protocolli operativi tra Ministero del Welfare e centrali cooperative, tesi a evitare i fenomeni del cosiddetto *dumping sociale* conseguenti ad affidamenti sottocosto.

L'iniziativa ritorna dunque alla Regione, che approva la legge regionale 8 gennaio 2004, n. 1, a recepimento della 328/2000. Anche in questo caso, selezionando esclusivamente gli elementi di diretta pertinenza, la legge, dopo avere riaffermato i contenuti già citati circa i criteri di aggiudicazione ("Negli affidamenti relativi ai servizi alla persona, gli enti pubblici procedono all'aggiudicazione secondo il **criterio dell'Oepv**. È esclusa l'aggiudicazione basata esclusivamente sul criterio del prezzo più basso" [Art. 31, comma 1] e, di conseguenza, al comma 4, è richiesta "la **valutazione degli aspetti qualitativi** del servizio nella fase di affidamento") circa la necessità di adottare procedure che "per l'affidamento a terzi di servizi sociali garantiscono la **piena espressione della progettualità** da parte del soggetto gestore" (Art. 31, comma 4), circa "l'**esclusione del ricorso a forme di intermediazione di manodopera**" e "la considerazione, nella determinazione del prezzo base, del **costo del lavoro di cui ai contratti collettivi nazionali**", rimanda per gli aspetti specifici e applicativi a un apposito atto della Giunta Regionale in cui si adottino "indirizzi per regolamentare i rapporti tra enti locali e terzo settore, con particolare riferimento ai sistemi di affidamento dei servizi alla persona ed alle modalità per valorizzare l'apporto del volontariato nell'erogazione dei servizi" (Art. 31, comma 2).

Prima di soffermarsi sul tale deliberazione applicativa dell'Art. 31 della legge regionale 1/2004, al centro della analisi di questo lavoro, è il caso di ricordare che, a seguito di un percorso di concertazione durato alcuni mesi, la Regione Piemonte recepiva, con dgr 19 gennaio 2004, n. 18-11523, un accordo che vede cofirmatari la Regione, le centrali cooperative e rappresentanze sindacali, in cui si conviene che, nello stipulare contratti con cooperative sociali iscritte all'Albo regionale, l'Amministrazione Regionale e le ASL prevedano ove possibile **scadenze di pagamento inferiori ai 90 giorni** e comunque, anche laddove ciò non risultasse possibile, "la componente di costo del servizio o della prestazione direttamente riferita al lavoro (costo del personale dedicato), forfettariamente calcolata in percentuale non inferiore al 60% del totale, sia fatturata a parte con tempi di pagamento a 30 giorni data fattura". Tale previsione risulta prescrittiva per gli enti dipendenti dalla Regione; ma non manca l'impegno della Regione a "promuovere l'adozione di un accordo con gli stessi contenuti da parte degli Enti Gestori di servizi socioassistenziali e degli enti pubblici del territorio". La Regione quindi, due anni più tardi, recepisce la previsione della 328/2000 e della legge regionale 1/2004, dotandosi di uno specifico "Atto di indirizzo per regolamentare i rapporti tra gli Enti pubblici e il terzo settore". Si tratta della dgr 79-2953 del 22 maggio 2006, che costituisce il principale termine di valutazione utilizzato nella pre-

sente ricerca. Il Titolo I delinea le caratteristiche dei diversi soggetti del terzo settore e il loro possibile coinvolgimento nella rete integrata dei servizi sociali. Il Titolo II propone varie forme di sostegno pubblico ai soggetti del terzo settore, definendo il quadro giuridico di riferimento. Il Titolo III – oggetto specifico di questo lavoro – fornisce orientamento e indicazioni tecniche sui differenti sistemi di affidamento a terzi della gestione dei servizi alla persona. Per richiamare sinteticamente alcune delle previsioni contenute nell'atto, si può citare l'articolo 11, secondo cui "i capitolati di gara ed i contratti devono essere costruiti garantendo:

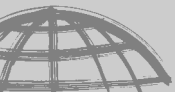
- la piena espressione della progettualità da parte del soggetto gestore;
- l'esclusione del ricorso a forme di mera intermediazione di manodopera;
- la considerazione, nella determinazione del prezzo base, del costo del lavoro di cui ai contratti collettivi nazionali sottoscritti dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale;
- la valutazione degli aspetti qualitativi del servizio nella fase dell'affidamento;
- il controllo del mantenimento degli stessi nella fase dell'esecuzione del contratto".

Da un punto di vista della tutela degli operatori, "gli importi base d'aggiudicazione non possono essere inferiori ai costi del lavoro, così come indicati nelle tabelle pubblicate dal Ministero del Welfare" e "i capitolati prevedono l'applicazione integrale del contratto di lavoro, stipulato con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale e meccanismi di adeguamento o revisione prezzi in misura fissa, in rapporto all'indice ISTAT e ai maggiori costi derivanti dal rinnovo del CCNL sottoscritto dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale e degli accordi integrativi decentrati". Sempre circa il medesimo argomento, la dgr interviene sull'annosa questione del salario medio convenzionale, di cui si tratterà diffusamente in un apposito paragrafo, affermando che "nei territori ove vige il salario medio convenzionale, nell'ottica di un progressivo superamento di tale strumento, che soprattutto penalizza i lavoratori del comparto, i capitolati prevedono basi d'asta adeguate all'applicazione del salario pieno e della contribuzione previdenziale sull'insieme della retribuzione".

La dgr contiene una serie di prescrizioni³, che vanno a definire un quadro in cui gli affidamenti si ispirano ai principi più volte citati:

- l'affidamento dei servizi non deve essere guidato da mere logiche di risparmio ma considerare la qualità;
- il volontariato non può sostituire personale subordinato;
- la selezione dei soggetti gestori dei servizi deve basarsi sul criterio dell'OEPV, che valuti gli aspetti qualitativi in misura adeguata e congrua;

³ Altri prescrizioni, non considerate nel lavoro sono: i requisiti di qualità vanno accertati attraverso processi di accreditamento per poter instaurare rapporti contrattuali; agli eventuali albi dei fornitori accreditati deve essere possibile l'accesso/iscrizione a tutti i soggetti interessati a quel mercato aventi i requisiti richiesti.



- la determinazione dell'importo a base d'asta/prezzo base deve basarsi sul costo del lavoro necessario; tale costo non può risultare inferiore a quello definito dalle tabelle ministeriali che recepiscono i CCNL delle Oo.ss. maggiormente rappresentative;
- ai fini dell'aggiudicazione i criteri qualitativi adottati devono essere necessari e adeguati agli scopi; i vari criteri devono essere misurati secondo una loro ponderazione;
- i requisiti e gli aspetti qualitativi considerati nell'aggiudicazione devono essere mantenuti: l'affidamento deve prevedere strumenti di monitoraggio sia nella fase finale sia nel percorso di esecuzione degli stessi e di penalità in caso di inadempimento.

Va segnalato che il Piano Socio Sanitario Regionale 2006-2010 ha ribadito l'estensione prevista dalla dgr 79-2953/2006 anche agli affidamenti operati da Aziende Sanitarie; a pagina 33, infatti, si legge: "Per quanto riguarda l'acquisizione dei servizi sociosanitari le ASL utilizzeranno le procedure previste dall'articolo 31 della l.r. 1/2004 e dalla conseguente deliberazione applicativa".

1.3 Le altre normative connesse

È solo il caso di ricordare che, ovviamente, la disciplina specifica degli affidamenti in ambito di servizi alla persona si è inserita nel più ampio sviluppo della normativa sugli appalti, che ha visto, nel periodo considerato, l'approvazione del d.lgs 163/2006, il cosiddetto "Nuovo codice degli appalti", che si sostituisce, come normativa di riferimento per i servizi qui considerati, al d.lgs 157/1995.

Non è questa la sede per una disamina di questa evoluzione normativa; si rimanda agli specifici capitoli in cui i capitoli saranno esaminati per la discussione dei necessari riferimenti alle normative citate.

Merita invece qualche approfondimento la circolare a firma dell'allora ministro Bonino del 1° marzo 2007; la circolare, recependo una consolidata giurisprudenza comunitaria, ha rimarcato che: "per quanto riguarda, in particolare, l'aggiudicazione degli appalti di servizi, si è posto il problema dell'utilizzo, ai fini della valutazione dell'OEPV, di elementi attinenti all'esperienza o alla qualifica professionale e, in generale, alla capacità tecnica, economica o finanziaria del prestatore (ad esempio curriculum, licenze o certificazioni di qualità ovvero servizi analoghi prestati in precedenza). Tali elementi, in quanto attinenti alla capacità del prestatore di eseguire i servizi oggetto dell'appalto, possono essere utilizzati unicamente ai fini della selezione dei concorrenti".

In sostanza elementi quali il curriculum degli operatori o delle imprese concorrenti, la presenza di certificazioni di qualità o altri elementi "curriculari" possono essere utilizzati per individuare quali imprese hanno titolo a presentare un'offerta in un bando di gara, ma, una volta che l'impresa è stata giudicata idonea alla partecipazione, non

possono essere utilizzati per l'attribuzione di punteggi utili per l'aggiudicazione; a questo fine possono essere considerati esclusivamente elementi relativi alle caratteristiche dell'offerta.

1.4 La progettazione del monitoraggio

Benché gli orientamenti che emergono dal complesso delle normative citate siano chiari e univoci, non è cessato il timore che gli enti possano talvolta privilegiare modalità di affidamento implicitamente o esplicitamente basate su meri criteri di costo, magari senza considerare gli standard minimi che garantiscono la qualità del servizio agli utenti da una parte e una corretta retribuzione dei lavoratori dall'altra. Un comportamento di questo genere si porrebbe in contrasto con la natura e la qualità dei servizi e con le regole di mercato, in quanto finirebbe per premiare quelle imprese caratterizzate da situazioni di sfruttamento dei lavoratori e penalizzare invece imprese che operano con correttezza e professionalità.

Per verificare lo stato di applicazione delle normative citate e in particolare della dgr 79/2006, l'Osservatorio regionale della cooperazione⁴ ha incaricato l'IRES Piemonte di realizzare un monitoraggio su tali affidamenti.

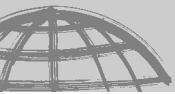
L'ambito principale di analisi è costituito dagli *affidamenti di servizi alla persona* da parte dei principali soggetti pubblici; si tratta di servizi che risultano estremamente diversi: nel contenuto (da servizi di assistenza domiciliare, a quelli di educativa territoriale, alla gestione di strutture residenziali), nella durata (da meno di un anno a parecchi anni), nel valore economico.

Si è delimitato l'oggetto come segue:

- 1) omettendo di considerare gli affidamenti a cooperative sociali di inserimento lavorativo (contemplati all'art. 18 della dgr 79/2006) e in generale il tema degli affidamenti con clausole sociali, che richiedono un'attenzione specifica; in questa ricerca ci si focalizza quindi sull'ambito dei servizi socioassistenziali, sociosanitari, socioeducativi e sanitari;
- 2) considerando solo i rapporti instaurati da enti pubblici a seguito di affidamento in appalto e non quindi quelli conseguenti a procedure quali l'accreditamento con successivo acquisto da parte della pubblica amministrazione o di cittadini, la concessione, l'attribuzione alle famiglie di titoli per l'acquisto di servizi.

I *soggetti affidatari* dei servizi oggetto d'indagine sono: enti gestori socioassistenziali (61 consorzi e altre forme associative), 54 comuni con almeno 20.000 abitanti, le 22 ASL, le 144 IPAB pubbliche che erogano servizi, perlopiù residenziali.

⁴ Organismo di rappresentanza e di consultazione in materia di cooperazione istituito con legge regionale 23/2004.



L'analisi degli affidamenti si basa sui *capitolati relativi ai singoli servizi*. A tal fine l'Assessorato al Welfare ha chiesto ai soggetti appaltanti (con lettera inviata nell'autunno 2007 e in collaborazione con le Province) di inviare copia dei capitolati dei servizi affidati o in corso di affidamento. Per verificare l'impatto della dgr 79/2006 sono stati esaminati affidamenti sia successivi (quelli banditi dal 1/12/2006 al 31/1/2008) che precedenti all'emanazione della dgr qualora ancora in corso.

Per l'analisi e le successive comparazione e valutazione dei capitolati, è stata predisposta una *scheda di rilevazione* (allegata in Appendice). Per ogni capitolato vengono rilevate le *caratteristiche salienti*:

- principali dati descrittivi (ente appaltante, periodo e durata dell'affidamento; oggetto e tipologia dei servizi; tipo di procedura di affidamento);
- requisiti di ammissione alla gara e criteri per l'aggiudicazione;
- definizione dell'importo a base d'asta (costo del personale; revisioni e adeguamenti prezzi);
- aspetti qualitativi dell'affidamento (elementi di qualità nei servizi e punteggi attribuiti; trasparenza; condizioni dei lavoratori; riferimento a specifico CCNL; contenimento turn over; progettualità dell'affidatario; elementi curriculari);
- altre condizioni dell'appalto (avvalimento e subappalto; tempi di pagamento; servizi aggiuntivi; rinnovi);
- attività di verifica successiva all'aggiudicazione e/o in itinere.

La definizione di tale scheda è stata condivisa con un *gruppo tecnico*⁵ istituito e coordinato dalla Direzione Politiche sociali della Regione.

È stato anche necessario definire dei *criteri per comparare e valutare* tali caratteristiche. Per ognuna di esse si sono individuate le *fonti normative* che forniscono indicazioni, quindi descritti i *criteri di valutazione* adottati. Nell'esposizione che segue – cap. 3 – ogni caratteristica dei capitolati viene trattata a sé, evidenziando sia le specifiche fonti normative che i criteri di valutazione adottati. Quindi per ogni caratteristica si illustra la situazione dei 200 capitolati in esame, i *risultati*, che sono affiancati da *considerazioni sintetiche* e da alcune *raccomandazioni*.

1.5 La definizione del campione

Ad agosto 2008 i capitolati completi inviati dai soggetti appaltanti erano 237, con questa provenienza su base provinciale:

⁵ A tale gruppo hanno partecipato esperti delle associazioni delle cooperative, funzionari di soggetti affidatari di varia natura (comuni, enti gestori, ASL, IAPB) e rappresentanti degli Uffici provinciali alla cooperazione sociale.

Tabella 1 Distribuzione per territorio e soggetto appaltante dei capitolati ricevuti

	ASL	Comuni	Ente gestore	IPAB	Totale enti
Alessandria	4	10	13	9	36
Asti		4	1	3	8
Biella	3		5	7	15
Cuneo		2	7	17	26
Novara		13	2	2	17
Torino	31	43	26	13	113
V.C.O.			13	4	17
Vercelli		1	1	3	5
Totale Piemonte	38	73	68	58	237
Successivi alla dgr	15	35	55	21	126
Precedenti alla dgr	23	38	13	37	111

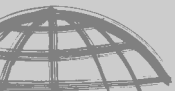
Tabella 2 Distribuzione per territorio e tipo di soggetto appaltante dei capitolati InfoPlus

	ASL	Comuni	Comunità montane	Consorzi	Provincia	IPAB	Totale enti
Alessandria	2	3	2		1		8
Asti		9	2		1		12
Biella	2	7		1			10
Cuneo		20	5	5	2	2	34
Novara		21		7	2	2	32
Torino	28	138	17	31	5	5	224
V.C.O.		7			4	4	15
Vercelli		10	1	2	2	2	17
Totale Piemonte	32	215	27	46	17	15	352

Tale consistenza è stata confrontata con un'altra fonte, che viene considerata completa e tempestiva: i capitolati rilevati da InfoPlus srl (società di servizi per le imprese). Da tale fonte i bandi per affidamenti di servizi alla persona, usciti in Piemonte nel periodo dicembre 2006-gennaio 2008, risultano circa 352⁶.

Per coprire i diversi territori e tipologie di servizi e di affidamenti, si è ritenuto adeguato definire **un campione di 200 capitolati**; di questi **178** sono tratti da quelli ricevuti dalla Regione (dei quali 126 successivi alla dgr 79/2006) e **23** sono acquisiti da InfoPlus, tutti successivi alla dgr. Nel complesso tre quarti dei casi sono affidamenti successivi all'emanazione della dgr; gli altri affidamenti esaminati (un quarto dei casi) riguardano servizi banditi prima della dgr 79/2006.

⁶ InfoPlus afferma di aver avuto notizia dei bandi da: ente appaltante (62%), Gazzetta Ufficiale CEE (21%), Gazzetta Ufficiale italiana (11%), quotidiani (3%), BUR (9%).

**Tabella 3** Il campione: distribuzione per territorio e soggetto appaltante dei capitolati

	Comune	Ente gestore	ASL	IPAB	Totale
Torino	24	34	18	15	91
Alessandria	2	7	2	4	15
Asti	2	1	1	3	7
Biella	2	4	1	5	12
Cuneo	4	6	0	19	29
Novara	7	2	0	5	14
V.C.O.	2	15	0	1	18
Vercelli	5	4	0	5	14
Totale	48	73	22	57	200

1.6 I limiti dell'indagine

Nell'esaminare i risultati vanno tenute in conto alcune cautele, di seguito esplicitate e discusse. La prima consiste nel fatto che l'indagine si è centrata sui **capitolati**; la possibilità di disporre anche della documentazione relativa ai requisiti di ammissione al bando c'è stata in circa due terzi dei casi, ma solo in pochi casi si è entrati in possesso della documentazione (non richiesta) relativa all'aggiudicazione.

È evidente che eventuali anomalie della procedura di gara si possono riscontrare anche nelle due fasi rispetto alle quali le informazioni sono incomplete (**ammissione**) o solo occasionali (**aggiudicazione**). Tipicamente, la valutazione della congruità economica di un affidamento, può essere definita (ottimisticamente) dall'esame dei capitolati, verificando se le basi d'asta di partenza siano congrue rispetto alle normative vigenti; ma, se una base d'asta economicamente incongrua denuncia senz'altro un affidamento censurabile, non è detto che una base d'asta congrua abbia come esito un affidamento con parametri economici adeguati, in quanto nel processo di aggiudicazione possono essere applicati, dalle imprese concorrenti, ribassi che portano il valore economico affidato al di sotto dei parametri di congruità. E ancora, a tale offerta può seguire o meno una verifica di congruità da parte dell'ente appaltante e tale verifica può essere più o meno scrupolosa⁷.

Questa limitazione ovviamente non inficia il valore dell'indagine; semplicemente ci obbliga, nella lettura dei dati, a orientarsi in senso (tecnicamente) pessimistico, cioè tenendo conto del fatto che una quota dei capitolati con caratteristiche economiche congrue possa avere esiti di incongruità.

⁷ Sia detto a mero titolo esemplificativo, ma in un unico caso ove, allegato al capitolato di gara (che presentava valori economici orari appena superiori ai valori tabellari), vi era non solo l'atto di aggiudicazione, ma il verbale di gara completo, contenente quindi le offerte delle imprese concorrenti (nella fattispecie sette, tra cui cooperative sociali, cooperative non sociali, imprese for profit), tutti e sette i partecipanti hanno presentato proposte economiche palesemente al di sotto di valori tabellari; e ovviamente l'impresa aggiudicataria ha segnato un ribasso consistente e del tutto incompatibile con i valori contrattuali.

La seconda cautela riguarda il fatto che **tra il cartaceo del capitolato e la prassi effettiva** possono esistere degli **sfasamenti non controllabili** con le informazioni trattate nella ricerca. Vi può essere, ad esempio, un capitolato e un ente che conseguono giudizi lusinghieri rispetto all'attenzione alla qualità o alle modalità di verifica dei servizi; ma ciò non garantisce che, nella prassi quotidiana, tali enti non possano invece manifestarsi come superficiali e insensibili. Così al contrario possono esservi capitolati scarni e insoddisfacenti, cui però fanno riscontro prassi operative improntate a effettive pratiche di partenariato.

La terza cautela è che, inevitabilmente, **tra capitolato e giudizio, vi è la mediazione di chi lo legge e lo valuta**. Per quanto siano trasparenti i criteri di giudizio degli aspetti – condivisi con il gruppo tecnico regionale ed esplicitati in quanto segue – e per quanto sia definito come e in che misura ciascun aspetto pesi nella formulazione del giudizio complessivo, permane comunque un livello non eliminabile di valutazione soggettiva.



2. I criteri di valutazione dei costi

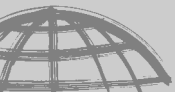
La *valutazione degli importi economici* dei capitolati richiede una disamina specifica, considerata la rilevanza dell'elemento economico nelle pratiche di affidamento. In quanto segue sono esplicitati i parametri sulla base dei quali gli importi a base d'asta sono definiti o meno congrui. Nei capitolati gli importi economici (basi d'asta) sono definiti sulla base di un costo orario o con modalità simile (previsione di numero di ore per specifiche qualifiche) oppure sulla base di tariffe per prestazione resa, in genere per servizi complessi. Nel paragrafo sono discusse anche le eventuali criticità connesse ai parametri utilizzati.

2.1 Appalti con richiesta indicazione costo orario

Il caso più frequente è quello di appalti in cui l'offerta consiste nella espressione di un ribasso d'asta su un costo orario, o in cui, accanto alla base d'asta, è indicato dall'amministrazione appaltante il numero di ore e la qualifica di chi è chiamato a prestarle, rendendo così di fatto tale fattispecie analoga alla precedente.

Tabelle che definiscono il costo del lavoro per i diversi profili professionali contemplati dal CCNL delle cooperative sociali sono approvate con dm del 1° giugno 2005 e depositate presso il Ministero: tuttavia si tratta di valori che richiedono alcune precisazioni.

La prima è che, evidentemente, nel definire un "costo medio orario" è necessario introdurre alcune ipotesi ("medie", appunto), che possono o meno corrispondere ai casi concreti: il numero di scatti di anzianità (tre, nell'ipotesi tabellare), il numero di ore mediamente non lavorate a causa di malattia, gravidanza, infortuni, esercizio del diritto allo studio, la partecipazione o meno alle assemblee sindacali, ecc. (145 ore annue complessive, nell'ipotesi tabellare), il fatto che al lavoratore spetti o meno l'indennità per essere sottoposto a turni. A questo proposito è evidente che un imprenditore potrebbe, entro limiti comunque definiti, "scommettere" ad esempio sulla buona salute ovvero sulla "non prolificità" dei propri lavoratori, praticando un prezzo inferiore al tabellare e contando su una serie di contingenze favorevoli per potersi comunque aggiudicare una commessa senza perderci, ma è chiaro d'altra parte che questo genere di azzardi sembrano poco credibili e soprattutto da non incoraggiare. La seconda precisazione è che tali valori tabellari non includono alcune voci: non vi sono inclusi gli integrativi regionali (obbligatori e valutabili sino a 200 euro annui per lavoratore, oltre ad alcuni diritti aggiuntivi rispetto alla formazione), gli eventuali integrativi aziendali e ogni trattamento accessorio che l'impresa intenda accordare al lavoratore. Va ricordato che pur sempre di "minimi" si tratta e che dunque ogni computo basato su tali valori presuppone che l'impresa sia priva di ogni politica incentivata a riconoscimento del merito degli operatori.



Il terzo aspetto è che i costi tabellari non considerano l'applicazione di eventuali riduzione di quote previdenziali a seguito dei mai troppo biasimati salari medi convenzionali, che in cinque province piemontesi (Alessandria, Vercelli, Novara, Biella, Verbano-Cusio-Ossola) hanno in una certa fase abbassato il costo del lavoro (e ovviamente l'accumulo previdenziale dei lavoratori). Oggi, fortunatamente, si tratta di questione superata o in via di definitivo superamento, anche se negli anni in cui alcune delle gare schedate sono state bandite, essi erano ancora presenti. D'altra parte, come si è visto, la dgr 79/2006 richiede all'ente appaltante di non considerare questo provvedimento nella formulazione delle basi d'asta, richiedendo quindi alle imprese di offrire ai lavoratori strumenti previdenziali integrativi a compensazione del minore contributo INPS; e anche prima della dgr una tale previsione, da parte di un ente pubblico, sembrerebbe determinabile sulla base di principi di *par condicio* ed equità.

Infine, va ovviamente considerato che, anche in mancanza di richieste specifiche di capitolato ulteriori alla mera messa a disposizione del personale – e anche tralasciando, nel caso, gli aspetti di intermediazione di manodopera che sarebbero così sollevati – non è ragionevole immaginare una identità tra costo del personale e importo corrisposto dall'ente appaltante. Gli importi tabellari, infatti, non contengono ovviamente gli oneri di gestione: dagli oneri finanziari, agli aspetti amministrativi e di tenuta paghe, agli oneri di organizzazione (quota di spese per direzione, coordinamento, segreteria, utenze, sede, ecc.); non a caso la citata dgr 178/1995 – par. 1.2 – citava nei fattori di costo di cui tenere conto il “costo di gestione”, prevedendo in proposito un “ricalcolo dal 7% fino a un massimo del 10%”.

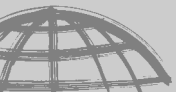
Tutto ciò premesso, considerando che quanto sopra indicato porta per alcuni aspetti (indubbiamente) ad alzare e per altri (potenzialmente) ad abbassare i costi rispetto ai parametri tabellari sopra citati, e considerando che si tratta di valutare basi d'asta, cioè importi da sottoporre a ribasso, si è scelto di considerare incongrue la basi d'asta che presentano valori inferiori a quelli tabellari; e di considerare “probabilmente incongrue” le basi d'asta con valori appena superiori a quelli tabellari¹.

È solo il caso di segnalare, infine, che il 30 luglio 2008 è stato siglato l'accordo tra le rappresentanze cooperative e sindacali per il rinnovo del contratto di lavoro delle cooperative sociali; si tratta di un evento che si pone al di fuori dell'arco temporale di interesse della rilevazione e dunque non ha costituito termine di confronto. Tuttavia va ricordato che il dm del 1° dicembre 2008, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale del 17/12/2008, recepisce le tabelle del costo del lavoro valevoli – retroattivamente – a partire dal gennaio 2008.

¹ Se i valori economici si collocano o esattamente sul tabellare o su livelli superiori, ma con un margine così limitato che sembra irragionevole comprendervi gli oneri finanziari e i normali oneri di gestione, nonché una ordinaria dinamica di competizione che spinge le offerte al ribasso in fase di aggiudicazione.

Tabella 4 CCNL cooperative sociali

Livello	Mansioni	Importo orario	
		Ante rinnovo 2008	Post rinnovo 2008
1	Addetta/o alle pulizie, addetta/o alla sorveglianza e custodia locali, addetta/o all'assolvimento di commissioni generiche, addetta/o ai servizi di spiaggia, ausiliaria/o	14,41	15,30
2	Bagnina/o, operaia/o generica/o, centralinista, addetta/o alla cucina	14,61	15,51
3	Operaia/o qualificata/o, autista con patente B/C, aiuto cuoca/o, addetta/o all'infanzia con funzioni non educative, addetta/o alla segreteria, assistente domiciliare e dei servizi tutelari operatrice/ore	15,38	16,33
3 con i.f.	socioassistenziale addetta/o all'assistenza di base o altrimenti definita/o non formata/o	16,01	16,98
4	Operaia/o specializzata/o, cuoca/o, autista con patente D/K, autista soccorritrice/ore, autista accompagnatrice/ore, impiegata/o d'ordine, animatrice/ore senza titolo, assistente domiciliare e dei servizi tutelari, operatrice/ore socioassistenziale addetta/o all'assistenza di base o altrimenti definita/o formata/o, operatrice/ore tecnico dell'assistenza, istruttrice/ore di attività manuali ed espressive, istruttrice/ore di nuoto, guida	16,58	17,62
5	Educatrice/ore senza titolo, capo operaia/o, capo cuoca/o, assistente domiciliare e dei servizi tutelari operatrice/ore socioassistenziale addetta/o all'assistenza di base o altrimenti definita/o coordinatrice/ore, maestra/o di attività manuali ed espressive, guida con compiti di programmazione, massaggiatrice/ore, animatrice/ore con titolo, infermiera/e generica/o, assistente all'infanzia con funzioni educative, operatrice/ore dell'inserimento lavorativo, impiegata/o di concetto operatrice/ore dei servizi informativi e di orientamento	17,62	18,72
5 con i.p.		18,47	19,67
6	Impiegata/o di concetto con responsabilità specifiche in area amministrativa, educatrice/ore professionale, assistente sociale, infermiere, capo cuoca/o-dietista, fisioterapista, terapeuta occupazionale, psicomotricista, logopedista, ricercatrice/ore dei servizi informativi e di orientamento	18,64	19,81
6 con i.p.		20,76	21,93
7	Capo ufficio, coordinatrice/ore di unità operativa e/o servizi semplici, educatrice/ore professionale coordinatrice/ore	19,95	21,17
8	Coordinatrice/ore di unità operativa e/o servizi complessi, psicologa/o, sociologa/o, pedagoga, medico	22,67	24,02
8 con i.p.		25,14	26,50
9	Responsabile di area aziendale, psicologa/o-sociologa/o-pedagoga-medico se in possesso di 5 anni di esperienza nel settore cooperativo	26,18	27,67
9 con i.p.		27,59	29,09
10	Responsabile di area aziendale strategica, direttrice/ore aziendale	30,71	32,42
10 con i.d.		30,71	32,42



2.2 Residenze per anziani

In questo caso i riferimenti sono costituiti da Deliberazioni della Giunta Regionale che definiscono le tariffe standard. Nel caso di appalti anteriori al 2006, si è considerato come riferimento la dgr 41/1995 con successivi aggiornamenti, che prevede:

- per le RSA, un costo giornaliero stimato nel 1995 pari a 77,4 euro su una struttura da 60 posti (di cui il 60,67% a carico del servizio sanitario regionale) e pari a 73,9 euro su una struttura da 80 posti (di cui il 59,44% a carico del servizio sanitario regionale);
- per le RAF, un costo giornaliero stimato nel 1995 pari a 63 euro su strutture comprese tra 20 e 60 posti (di cui il 54,91% a carico del servizio sanitario regionale) e pari a 81,60 euro per strutture da 10 posti.

Tra il 2005 e il 2006 sono state approvate successive Deliberazioni della Giunta Regionale (innanzitutto la dgr 17/2005, che definisce "Il nuovo modello integrato di assistenza residenziale sociosanitaria a favore delle persone anziane non autosufficienti", e poi la dgr 18/2005 e poi la 43/2006 e la 2/2006; infine la dgr 39/2008) che hanno portato:

- a una fase transitoria, inizialmente prevista per gli anni 2005-2006, in cui venivano corrisposte:
 - per le tipologie di intervento corrispondenti alla RSA, una tariffa non superiore a € 86,00 (54% a carico del Servizio sanitario regionale e 46% a carico dell'utente/Comune-Regione);
 - per le tipologie di intervento corrispondenti alla RAF una tariffa non superiore a € 70,00 (50% a carico del Servizio sanitario regionale e 50% a carico dell'utente/Comune-Regione);
 - a una proroga della fase transitoria, con la definizione di scaglioni graduali successivi, sino al 31 dicembre 2008;
 - quindi, alla definizione di nuove tariffe, determinate secondo la tabella sotto riprodotta:

Tabella 5 Rette residenziale anziani - dgr 17-15226/2005

Fasce	Retta complessiva	Quota sanitaria	Quota alberghiera
Alta intensità con incremento	98,00	56,50	41,50
Alta intensità	90,00	48,50	41,50
Media intensità con incremento	83,00	41,50	41,50
Media intensità	73,00	36,50	36,50
Bassa intensità	68,00	34,00	34,00

Questi valori danno origine a diversi aspetti problematici.

Il primo è costituito dalla difficoltà di ricostruire una “continuità” tra il periodo pre e post dgr 17/2005; una mera applicazione di aumenti ISTAT alla tariffa del 1995 porterebbe a valori equivalenti assai superiori.

Il secondo è come considerare la lunga “fase transitoria”. L’opinione è che non sia opportuno confondere la “sanatoria” amministrativa con gli aspetti fattuali che più interessano la ricerca. Le rette definite dalla dgr 17/2005, a seguito di una puntuale analisi dei costi, rappresentano comunque il dato di riferimento, a prescindere che condizioni di compatibilità ne abbiano ritardato l’effettiva applicabilità a una parte degli enti².

Infine va segnalato che le tariffe “definitive” indicate in tabella si riferiscono a un costo complessivo di gestione; ma che nella pratica vi sono casi in cui, ad esempio, l’ente appaltante mette a disposizione la struttura, magari con arredi, o in cui assicura direttamente la direzione sanitaria.

Laddove possibile, si sono considerate le tariffe sottraendo gli elementi messi a disposizione dall’ente, secondo lo scorporo dei costi contenuto nelle tabelle preparatorie.

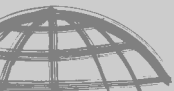
Evidentemente la complessità dei ragionamenti sopra proposti obbliga in alcuni casi a ritenere *non valutabile* la base d’asta e in molti altri a dover esplicitare i ragionamenti secondo cui le rette a base d’asta sono o meno ritenute congrue, pur nella consapevolezza che ciascun affidamento contiene condizioni specifiche non completamente valutabili in assenza di uno studio ad hoc.

2.3 Servizi per minori

L’adeguatezza dei servizi residenziali per minori è definita con riferimento a quanto previsto dalla dgr 41/2004 “Tipologia, requisiti strutturali e gestionali delle strutture residenziali e semiresidenziali per minori”. Si tratta di un provvedimento in fase di rivisitazione, che prevede gli standard gestionali per i diversi tipi di strutture e corrispondenti tariffe. Sono state segnalate, sia da parte delle rappresentanze cooperative che di alcuni enti locali, delle insufficienze rispetto alle prassi in atto in molte delle tipologie previste dalla dgr, tra cui quelle maggiormente diffuse come le comunità educative residenziali.

Di seguito sono riportate le rette giornaliere previste dalla dgr.

² L’incoerenza con i dati della dgr va comunque segnalata, laddove presente, a prescindere dal fatto che essa sia inserita in un percorso di convergenza coerente con le previsioni regionali; ove possibile, indicando se affidamenti a livelli inferiori a quelli previsti dalla dgr siano riconducibili a deroghe negli standard di servizio o a mere sotto-remunerazioni dei fattori di costo.

**Tabella 6** Rette residenziale minori – dgr 41-12003/2004

Tipo struttura	Retta
Comunità educativa residenziale (8+2 senza residenti)	73.49
Comunità educativa residenziale (8+2 con 1 ed. residente)	65.24
Comunità educativa residenziale (8+2 con 2 ed. residenti)	59.91
Comunità pronta accoglienza 6 – 17 (8 senza residenti)	86.52
Comunità pronta accoglienza 6 – 17 (8 con 1 ed. residente)	76.20
Comunità pronta accoglienza 6 – 17 (8 con 2 ed. residente)	69.54
Comunità pronta accoglienza 0- 5 (8 senza residenti)	105.88
Comunità pronta accoglienza 0- 5 (8 con 1 ed. residente)	99.68
Comunità pronta accoglienza 0- 5 (8 con 2 ed. residente)	93.02
Casa famiglia	66.24
Mamma – bambino (14 senza residenti)	56.23
Mamma – bambino (14 con 1 ed. residente)	52.68
Mamma – bambino (14 con 2 ed. residenti)	47.50
Comunità terapeutica minori	169.38
Comunità riabilitativa psico sociale per minori	138.31
Centro educativo per minori (5 ospiti)	49.16
Centro educativo per minori (10 ospiti)	36.32
Centro educativo per minori (15 ospiti)	32.04
Centro educativo per minori (20 ospiti)	29.90
Centro educativo per minori (25 ospiti)	28.62
Centro educativo per minori (30 ospiti)	27.76
Centri aggregativi per minori (10 ospiti)	15.34
Centri aggregativi per minori (20 ospiti)	12.83
Centri aggregativi per minori (30 ospiti)	11.99
Comunità educativa integrata (8 + 2 senza residenti)	Non disabili 73.49 Disabili 113.20
Comunità educativa integrata (8 + 2 - 1 ed. residente)	Non disabili 65.24 Disabili 113.17
Comunità educativa integrata (8 + 2 - 2 ed. residente)	Non disabili 59.91 Disabili 105.46

2.4 Disabili

Relativamente alle strutture per disabili gli ultimi riferimenti normativi utili sono la dgr 230/1997 “Standard organizzativo-gestionali dei servizi a favore delle persone disabili”, che individua tariffe minime per ogni tipologia di prestazione, e la dgr 51/2003, sull’applicazione dei LEA nell’area dell’integrazione sociosanitaria³.

³ Questa dgr prevede incrementi, suddivisi per livelli di intensità, che comportano maggiorazioni alle tariffe previste dalla dgr 230/1997.

Tabella 7 Rette strutture per disabili - dgr 230/1997

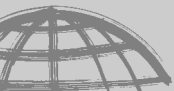
	Retta sanitaria	Quota non sanitaria	Totale retta
Residenza Assistenziale Flessibile (RAF) 10/20 p. 1. Tipo A	65,59	48,03	113,62
Residenza Assistenziale Flessibile (RAF) 10/20 p. 1. Tipo B	59,91	35,64	95,54
RAF - Centro Diurno Socioterapeutico Riabilitativo 10/20 utenti Tipo A	54,74	23,24	77,98
R RAF - Centro Diurno Socio-Terapeutico Riabilitativo 10/20 utenti Tipo B	48,55	18,08	66,62
Comunità Alloggio 10 p. 1. Tipo A	48,55	24,79	73,34
Comunità Alloggio 10 p. 1. Tipo B	47,00	29,44	76,44
Gruppo Appartamento 6 p. 1. Tipo A	51,65	21,69	73,34
Gruppo Appartamento 6 p. 1. Tipo B	27,89	25,31	53,20
Centro Addestramento Disabili Diurno n. 20 utenti	41,32	17,56	58,88

È evidente che, laddove un affidamento, come nel nostro caso, si collochi in un periodo temporale lontano dall'atto citato, diventa necessario un ragionamento relativo all'adeguamento di tali tariffe. Un riferimento può essere comunque costituito dalle **tabelle della Città di Torino**, che, sulla base di un accordo con le Aziende sanitarie del territorio, ha definito, con una modulazione per livello di intensità assistenziale, standard e tariffe di riferimento per:

- servizi residenziali quali servizi di autonomia (già denominati anche convivenze guidate o convivenze in autonomia), gruppi appartamento, comunità alloggio, residenze assistenziali flessibili, residenze sanitarie assistenziali, centri diurni con nucleo residenziale notturno;
- servizi semiresidenziali quali i centri di addestramento disabili diurno, i centri attività diurne, il servizio socioeducativo riabilitativo, le residenze assistenziali flessibili diurne.

2.5 Dipendenze

Il riferimento è costituito dalla dgr 49/2003 "Determinazione dei requisiti minimi standard per l'autorizzazione al funzionamento e per l'accreditamento dei servizi privati di assistenza alle persone dipendenti da sostanze d'abuso". Nella Deliberazione sono contenuti i requisiti dei diversi tipi di strutture e le relative tariffe, riassunte nella tabella sotto riprodotta.

**Tabella 8** Rette servizi dipendenze

Aree	Tipologia	Denominazione dei servizi	Tariffa
Area 2 - Servizi Terapeutico-Riabilitativi (STR) ex art. 12 allegato alla dgr n.49-9325 del 12.05.2003	"A"	STR Residenziale	51,00
	"B"	STR Semiresidenziale	33,00
	"C"	STR Ambulatoriali	32,00
Area 3 - Servizi di Trattamento Specialistici ex art. 13 allegato alla dgr n.49-9325 del 12.05.2003	"C"	Centro di Osservazione Diagnostica e Trattamento (Centro Crisi)	86,00
	"D"	Comunità per Comorbidità psichiatrica	125,00
	"E"	Case Alloggio Aids	125,00
Area 4 - Servizi Pedagogico-Riabilitativi (SPR) ex art. 14 allegato alla dgr n.49-9325 del 12.05.2003	"A"	SPR Residenziali	38,00
	"B"	SPR Semiresidenziali	22,00

2.6 I casi di mancata valutazione

Come si potrà constatare successivamente (par. 3.6), la valutazione circa la congruità degli importi a base di gara è stata realizzata solo per 146 casi sui 200 valutati; e in altri il giudizio è formulato non senza introdurre alcuni elementi dubitativi.

Infatti, mentre è abbastanza agevole formulare un giudizio laddove sia richiesta un'offerta direttamente confrontabile con un parametro standard come quelli sopra dettagliati; nel caso più semplice (e più diffuso) l'espressione di un prezzo orario. In 54 casi invece, ci si è trovati di fronte a situazioni quali:

- affidamenti di servizi complessi, che prevedono la possibilità di combinare in modo articolato diversi fattori produttivi (personale, materiali, automezzi, utenze, ecc.) secondo una proposta specifica dell'impresa concorrente;
- casi riconducibili in parte ai parametri standard trattati in questo capitolo, ma ove venivano introdotte variabili significative (ad esempio costi di riscaldamento; obbligo di integrare arredi e/o di realizzare adattamenti dei locali ove si svolge il servizio) non appurabili senza un riscontro diretto presso la sede di esecuzione.

Quando i rilevatori hanno ritenuto eccessivamente fragili gli elementi per esprimere un giudizio sulla congruità della base d'asta, il capitolato è stato ritenuto non valutabile da un punto di vista economico, pur procedendo alla formulazione della valutazione sulla base degli altri aspetti oggetto di indagine. In altri casi si è invece proceduto alla valutazione, pur annotando in modo ampio su ciascuna scheda le possibili fonti di indeterminatezza.

3. Caratteristiche e valutazioni dei capitolati

3.1 Il tipo di procedura prescelta

Preliminarmente alla discussione relativa ai capitolati, va ricordato che l'oggetto di analisi è costituito da **un sottoinsieme dei fenomeni disciplinati dalla dgr 79/2006**, che regola la generalità dei rapporti tra enti pubblici e terzo settore. La dgr fornisce dei criteri utili, a monte, per collocare uno specifico rapporto entro i binari coerenti con la finalità che l'amministrazione si pone relativamente al tipo sia di soggetti con cui interloquire (dove è ragionevole rapportarsi con la cooperazione sociale o con altre forme di terzo settore) sia di rapporto da instaurare¹. L'analisi, oltre a limitarsi alle forme di rapporto che interessano la cooperazione sociale, si concentra sulle procedure descritte al Titolo III della dgr e in specifico agli **affidamenti attraverso appalto** trattati dall'articolo 16. Ciò significa che, anche con riferimento al rapporto tra enti pubblici e cooperative sociali, non sono qui considerati gli aspetti relativi ad affidamenti attraverso concessione e affidamenti conseguenti a bandi di accreditamento, che pure interessano un certo numero di enti².

Ciò premesso, e focalizzata quindi l'attenzione sugli affidamenti attraverso appalto, va considerato che i riferimenti – formali o nella sostanza – alla dgr 79/2006 vanno a collocarsi su una precedente disciplina generale³ degli affidamenti da parte di pubbliche amministrazioni. Se ci riferiamo quindi ai capitolati più recenti e a quelli che verranno pubblicati in futuro, il riferimento è costituito dal **d.lgs 163/2006**⁴, che è in effetti citato nella maggior parte delle procedure recenti e da cui di fatto è desunta, nei casi osservati, la struttura dei capitolati.

¹ Le due questioni sono tra loro correlate in quanto, come ben mostra la citata dgr, esistono forme di rapporto specifiche a seconda dell'interlocutore ed esistono specifici interlocutori a seconda dell'oggetto del rapporto.

² È il caso di ricordare che nell'ultimo decennio il comune capoluogo è progressivamente passato a forme di affidamento (generalmente procedure negoziate) conseguenti a bando di accreditamento nel settore dei servizi rivolti a minori, disabili e servizi domiciliari per anziani; l'esempio è stato seguito da un certo numero di enti gestori.

³ Sino al 2006 il riferimento era costituito dal d.lgs 157/1995 (o, laddove vi erano i termini per derogare dalla sua applicazione, dalla trattativa privata ai sensi del rd 827 del 1924). Il 12 aprile 2006 (un mese prima, quindi, dell'approvazione della dgr 79-2953) è stato approvato il d.lgs 163, "Codice dei contratti pubblici di lavoro, servizi, forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CEE 2004/18/CEE", che ha poi subito tre successive modifiche e integrazioni, l'ultima delle quali costituita dal d.lgs 152 dell'11 settembre 2008.

⁴ Nella maggior parte dei casi le amministrazioni scelgono di avvalersi integralmente di quanto previsto nel d.lgs, anche se esso prevede all'art. 20, comma 1, che "L'aggiudicazione degli appalti aventi per oggetto i servizi elencati nell'allegato II B [nota: e dunque gli appalti in questione, che vi ricadono essendo generalmente iscritti alla categoria 25 "servizi sanitari e sociali", numero di riferimento Cpc 93] è disciplinata esclusivamente dall'art. 68 (specifiche tecniche), dall'articolo 54 (avviso sui risultati della procedura di affidamento), dall'articolo 225 (avvisi relativi agli appalti aggiudicati"; per questo tipo di contratti, l'art. 27, oltre a salvaguardare l'applicazione di alcuni principi e normative generali, prevede che l'affidamento avvenga "nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità. L'affidamento deve essere preceduto da invito ad almeno cinque concorrenti, se compatibile con l'oggetto del contratto".



Data questa base normativa, va detto che la maggior parte delle amministrazioni aggiudicatrici, soprattutto ove gli importi sono significativi, di fatto assume comunque le previsioni del 163/2006 in modo integrale, compresa l'**apertura del bando alla generalità delle imprese** in possesso di requisiti generali di affidabilità tecnica e finanziaria. In un numero limitato di casi, al contrario, l'amministrazione, pur su importi significativi, sceglie di restringere la competizione o alle cooperative sociali iscritte all'albo o a un numero limitato di imprese con le quali evidentemente vi è un rapporto pregresso o preselezionate in quanto iscritte ad albi fornitori dell'ente.

3.2 Dati generali

La maggior parte dei 200 capitolati riguardano la provincia di Torino, seguita dalla provincia di Cuneo; risulta poco rappresentata la sola provincia di Asti. Rispetto al tipo di enti, 73 sono redatti da enti gestori, 57 da IPAB, 48 da comuni e 22 da Aziende sanitarie (Tab. 9).

In larga misura (121 casi) gli affidamenti riguardano *servizi complessivi*, mentre per 79 casi riguarda *parte di servizi*. Quest'ultima situazione è relativamente più diffusa nei servizi socioassistenziali e sociosanitari, nonché tra le IPAB.

Tabella 9 Schede per enti e provincia

	Comune	Ente gestore	ASL	IPAB	Totale
Torino	24	34	18	15	91
Alessandria	2	7	2	4	15
Asti	2	1	1	3	7
Biella	2	4	1	5	12
Cuneo	4	6	0	19	29
Novara	7	2	0	5	14
V.C.O.	2	15	0	1	18
Vercelli	5	4	0	5	14
Totale	48	73	22	57	200

Tabella 10 Schede per enti e ambito e per tipo di servizio

	Comune	Ente gestore	ASL	IPAB	Totale	Parte di servizio	Servizio complessivo
Socioassistenziale	14	52	1	31	98	46	52
Sociosanitario	4	10	15	25	54	22	32
Socioeducativo	25	10	1	1	37	9	28
Sanitario	0	0	3	0	3	1	2
Altro	5	1	2	0	8	1	7
Totale	48	73	22	57	200	79	121

La tabella 11 illustra quante schede siano state compilate relative ad affidamenti precedenti o posteriori alla pubblicazione della dgr 79/2006. Convenzionalmente si è scelto, laddove non vi fossero altri elementi certi, di classificare "post dgr" gli affidamenti successivi al settembre 2006, lasciando quindi intercorrere un tempo ragionevole tra la pubblicazione della dgr (maggio) e il periodo interessato dall'affidamento⁵. Come si può constatare a oggi 153 schede su 200 sono posteriori e in generale la prevalenza di affidamenti recenti si riscontra in tutte le categorie; fanno eccezione le schede provenienti da IPAB⁶. In particolare tra comuni ed enti gestori la quota di affidamenti pre dgr è percentualmente limitata.

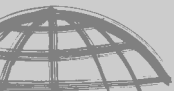
Rispetto agli importi complessivi degli affidamenti, a livello regionale appaiono equamente distribuiti entro le categorie interessate; vista la limitata numerosità, un esame disaggregato per province mostra alcune polarizzazioni: su affidamenti di minori dimensioni nel V.C.O. e nel Cuneese, su appalti più grandi ad Alessandria (Tab. 12). Va segnalato che la scelta di selezionare appalti di cui fosse possibile verificare la congruità economica ha probabilmente escluso un certo numero di grandi affidamenti che, a motivo della loro complessità, non erano valutabili in questa sede.

Tabella 11 Schede pre e post dgr 79/2006

Pre dgr	Comune	Ente gestore	ASL	IPAB	Totale
Torino	5	1	4	9	19
Alessandria	0	0	0	3	3
Asti	0	0	0	3	3
Biella	0	1	0	5	6
Cuneo	0	0	0	8	8
Novara	1	0	0	3	4
V.C.O.	0	1	0	1	2
Vercelli	0	1	0	1	2
Totale	6	4	4	33	47
Post dgr					
Torino	19	33	14	6	72
Alessandria	2	7	2	1	12
Asti	2	1	1	0	4
Biella	2	3	1	0	6
Cuneo	4	6	0	11	21
Novara	6	2	0	2	10
V.C.O.	2	14	0	0	16
Vercelli	5	3	0	4	12
Totale	42	69	18	24	153

⁵ È evidente che vi possano essere alcuni margini di incertezza circa alcuni capitolati datati nei mesi a cavallo dell'approvazione della dgr.

⁶ Per disporre di un numero adeguato di capitolati di IPAB si sono usati tutti quelli disponibili.

**Tabella 12** Importo affidamenti (euro X 1.000) per provincia

	Sino a 200	Da 200 a 750	Da 750 a 2.000	Oltre 2.000	Totale
Torino	21	25	29	16	91
Alessandria	2	1	4	8	15
Asti	1	3	0	3	7
Biella	4	4	3	1	12
Cuneo	14	10	4	1	29
Novara	2	7	4	1	14
V.C.O.	14	2	0	2	18
Vercelli	3	6	1	4	14
Totale	61	58	45	36	200

Similmente la scelta di non considerare affidamenti con importi inferiori ai 50.000 euro, con un numero limitato di eccezioni⁷, ha escluso parte dei servizi socioeducativi e determinato la rilevanza, nel campione, dei servizi socioassistenziali e socio-sanitari⁸.

Rispetto agli importi degli affidamenti per tipo di enti (Tab. 13), vi è da segnalare la maggiore frequenza di importi della categoria maggiore nei capitolati di Aziende sanitarie e la opposta polarizzazione da parte dei comuni, dal momento che – con alcune significative eccezioni, quale il capoluogo – ordinariamente essi hanno trasferito a enti gestori in forma consortile le principali funzioni socioassistenziali, mantenendo invece la competenza su altri servizi, come quelli rivolti all'infanzia.

La tabella 13 evidenzia anche gli importi degli affidamenti a seconda che essi si collochino prima o dopo la dgr; anche in questo caso il campione appare sino a ora equilibrato, contando un certo numero di casi in ciascuna delle categorie considerate.

Tabella 13 Importo affidamenti (euro X 1.000) per tipo ente e per periodo

	Sino a 200	Da 200 a 750	Da 750 a 2.000	Oltre 2.000	Totale
Comune	19	20	6	3	48
Ente gestore	25	13	20	15	73
ASL	3	7	2	10	22
IPAB	14	18	17	8	57
Totale	61	58	45	36	200
Pre dgr	12	13	14	9	48
Post dgr	49	45	31	27	152

⁷ Ciò sia per la loro scarsa rilevanza nel sistema dei servizi, sia per l'alto grado di informalità che caratterizza queste procedure; i capitolati inferiori a 50.000 euro sono 5.

⁸ In Piemonte i servizi socioeducativi prodotti da cooperative sociali sono numerosi (si veda l'Appendice), non inferiori a quelli socioassistenziali e sociosanitari.

Come si può verificare nella tabella 14, quasi metà dei capitolati sino a ora esaminati sono stati classificati in ambito socioassistenziale, seguito dall'ambito sociosanitario (54) e socioeducativo (37), mentre solo uno riguarda servizi strettamente sanitari e sei non risultavano altrimenti classificabili. La provincia di Torino, che a causa della maggiore numerosità può essere analizzata da questo punto di vista, raccoglie il maggior numero di capitolati, presenta una buona differenziazione degli ambiti di attività.

Una maggiore presenza di affidamenti pre dgr nel settore sociosanitario deriva dai capitolati pre dgr di un certo numero di IPAB operanti, per motivi precedentemente specificati, in questo settore.

L'importo complessivo dell'affidamento muta a seconda dell'ambito (Tab. 16); i capitolati sociosanitari tendono ad avere importi più alti, mentre quelli socioeducativi sono quasi tutti concentrati sulle classi più basse; situazione intermedia per i capito-

Tabella 14 Affidamenti per provincia e per ambito di affidamento

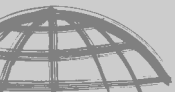
	Torino	Alessandria	Asti	Biella	Cuneo	Novara	V.C.O.	Vercelli	Totale
Socioassistenziale	31	9	4	7	18	5	15	9	98
Sociosanitario	30	5	2	2	9	3	1	2	54
Socioeducativo	21	1	0	2	2	6	2	3	37
Sanitario	1	0	1	1	0	0	0	0	3
Altro	8	0	0	0	0	0	0	0	8
Totale	91	15	7	12	29	14	18	14	200

Tabella 15 Pre e post dgr per ambito di affidamento

	Pre dgr	Post dgr	Totale
Socioassistenziale	20	78	98
Sociosanitario	21	33	54
Socioeducativo	3	34	37
Sanitario	0	3	3
Altro	4	4	8
Totale	48	152	200

Tabella 16 Importo contratto (euro X 1.000) per ambito di affidamento

	Sino a 200	Da 200 a 750	Da 750 a 2.000	Oltre 2.000	Totale
Socioassistenziale	33	27	22	16	98
Sociosanitario	7	14	16	17	54
Socioeducativo	15	15	6	1	37
Sanitario	0	0	1	2	3
Altro	6	2	0	0	8
Totale	61	58	45	36	200



lati socioassistenziali, distribuiti abbastanza uniformemente in tutte le categorie. Per precisione va aggiunto che la durata media degli affidamenti è di 32 mesi, e pertanto l'importo su base annua medio dei capitolati è pari a 427.171 euro.

Considerazioni sintetiche

Accanto alle considerazioni sul campione, va segnalato che, su 200 capitolati esaminati, 139 dei quali posteriori alla dgr 79/2006, solo 14 contengono un riferimento esplicito alla dgr stessa⁹.

Ciò non implica di per sé una valutazione circa l'impatto della dgr 79/2006, in quanto non è la mera sua citazione a testimoniare l'accoglimento dei contenuti sostanziali che essa propone, come anche l'annotazione di cui sopra (in negativo) testimonia. La valutazione più pregnante, infatti, riguarda se e in che misura la sostanza della dgr sia recepita dalle procedure di affidamento e questo sarà oggetto dell'analisi di seguito proposta. Ciò non toglie che la diffusa assenza di riferimenti alla dgr di per sé sollevi una questione relativa alla conoscenza e alla considerazione della deliberazione e che solleciti l'adozione di iniziative di promozione dell'atto presso gli enti appaltanti.

Raccomandazioni

La dgr costituisce un importante impegno – dell'amministrazione regionale, ma anche dei diversi soggetti interessati – teso a regolare le modalità di rapporto tra enti pubblici e terzo settore; contiene previsioni chiare e discriminanti non solo sulla formulazione del capitolato, ma anche, a monte, sul tipo di rapporto da instaurare e dunque sul tipo di procedimento amministrativo ad esso coerente. La raccomandazione può consistere nell'inserimento di un riferimento alla dgr 79/2006:

- Nei riferimenti generali che orientano la procedura, accanto quindi al richiamo al d.lgs 163/2006, e in posizione separata da eventuali successivi riferimenti a normative settoriali: ad esempio inserendo, nella parte iniziale dell'articolato, un articolo quale *"Riferimenti normativi – L'appalto sarà affidato sulla base delle procedure di cui all'art. XX (a seconda della scelta dell'ente) del d.lgs*

⁹ Si consideri inoltre che quasi sempre la dgr non è assunta come riferimento generalistico per la formulazione del capitolato, ma come spunto per una prescrizione specifica, ad esempio circa i contratti collettivi di cui richiedere l'applicazione piuttosto che le previsioni circa il salario medio convenzionale; in altre parole investe ambiti rispetto ai quali l'amministrazione appaltante constatava probabilmente, circa temi su cui riteneva utile introdurre specificazioni cogenti, una debolezza dei riferimenti giuridici contenuti nel complesso delle normative in tema di affidamenti, scegliendo quindi di poggiarsi sulla dgr. In sostanza un utilizzo "a stampella" di aspetti specifici del provvedimento non altrimenti coperti, piuttosto che un'assunzione piena dei presupposti e delle implicazioni dell'atto.

163/2009 e sarà aggiudicato secondo il criterio dell'OEPV di cui all'art. 83 del citato decreto legislativo. *La procedura si conforma a quanto previsto dalla dgr 79/2006, e in particolare a quanto previsto dagli articoli 11, 12, 13 e 16".*

- Nel corpo del capitolato, di conseguenza, possono essere inseriti i riferimenti alla dgr, in particolare per gli aspetti relativi alla valutazione della qualità, alla valorizzazione della progettualità (con il conseguente allontanamento dal rischio di intermediazione di manodopera), ai criteri di aggiudicazione, alla definizione dei costi e del contratto di lavoro da applicarsi; di questo si darà comunque conto nella discussione degli aspetti specifici.

3.3 La pluriennalità

Fonti

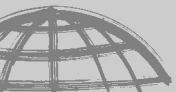
L'orientamento a utilizzare affidamenti pluriennali nell'ambito dei servizi di cura della persona risponde a una tradizione consolidata in Piemonte, essendo già previsto nella legge 18/1994. Dunque il fatto che ciò sia ripreso nella dgr 79/2006 non costituisce una innovazione, quanto un riaffermare entro un provvedimento organico contenuti già assimilati entro la tradizione normativa e nella pratica degli enti. I motivi di tale previsione, rintracciabili nelle normative citate, possono essere ricondotti a:

- tutela della qualità dei servizi, dal momento che frequenti cambi di gestione potrebbero generare discontinuità nel lavoro di cura lesive nei confronti degli utenti;
- creazione di condizioni tali da permettere all'impresa aggiudicataria adeguati investimenti progettuali o, ove necessario, anche economici, nel servizio;
- ricerca di coerenza con un'azione programmatica dei servizi che abbia un respiro di medio periodo.

È il caso di segnalare inoltre che affidamenti pluriennali risultano auspicabili anche dal punto di vista del contenimento dei costi amministrativi, vista l'onerosità dei procedimenti di selezione del contraente.

Criteri di valutazione

Nell'esprimere un giudizio sulla adeguatezza del periodo temporale di un affidamento, si sono considerati insieme la sua *durata* e il *tipo di servizio* affidato. Sono stati considerati "insoddisfacenti" tutti gli *affidamenti per periodi annuali o infra-annuali*; gli affidamenti infra annuali riguardano in alcuni casi servizi legati alla frequenza scolastica di alunni disabili; nondimeno, anche in questi casi la durata dell'affidamento è stata valutata insufficiente, dal momento che rimangono in generale valide le motiva-



zioni legate alla continuità dell'intervento che giustificano la richiesta di affidamenti pluriennali. Non si sono invece valutate le attività estive, dal momento che si tratta di un aspetto non comparabile con i servizi aventi continuità nel corso dell'anno.

Gli *affidamenti di due o tre anni* sono stati considerati "soddisfacenti" laddove riguardino servizi semplici, consistenti nella mera organizzazione di personale, "mediamente soddisfacenti" laddove si tratti di servizi complessi; potrebbero essere considerati "insoddisfacenti" laddove riguardassero affidamenti che richiedano investimenti in strutture ammortizzabili solo nel lungo periodo. Salvo diverse indicazioni specifiche, gli *affidamenti di 4, 5 o più anni* sono considerati soddisfacenti dal punto di vista della pluriennalità.

Risultati

Per il 23% degli affidamenti la durata è inferiore all'anno e mezzo, per il 58% è compresa tra un anno e mezzo e tre anni, mentre il 19% si situa su periodi superiori.

Gli affidamenti di durata annuale o infra annuale quindi non sono scomparsi: 14 sono annuali e non si tratta di servizi scolastici o di servizi estivi ma di ordinari affidamenti di servizi. Al contempo va sottolineato che tre quarti degli affidamenti hanno durate di almeno 18 mesi.

ASL ed enti gestori sono più inclini ad affidamenti di medio-lungo periodo (Tab. 19), mentre i comuni, al di là dei servizi di breve durata, su cui incidono il supporto scolastico e i servizi estivi, sono meno propensi ad affidamenti superiori ai 36 mesi. Anche le IPAB affidano prevalentemente per periodi pari a 2 o 3 anni.

Tabella 17 Durata affidamenti

	Frequenza	Percentuale valida	Percentuale cumulata
Fino a 18 mesi	46	23,0	23,0
Da 18 a 36 mesi	116	58,0	58,0
Più di 36 mesi	38	19,0	19,0
Totale	200	100,0	100,0

Tabella 18 Durata affidamenti per provincia

	Fino a 18 mesi	Da 18 a 36 mesi	Più di 36 mesi	Totale
Torino	12	60	19	91
Alessandria	1	6	8	15
Asti	1	5	1	7
Biella	2	7	3	12
Cuneo	10	17	2	29
Novara	3	9	2	14
V.C.O.	14	3	1	18
Vercelli	3	9	2	14
Totale	46	116	38	200

Tabella 19 Durata affidamenti per tipo ente

	Fino a 18 mesi	Da 18 a 36 mesi	Più di 36 mesi	Totale
Comune	14	29	5	48
Ente gestore	18	39	16	73
ASL	2	12	8	22
IPAB	12	36	9	57
Totale	46	116	38	200

Considerando anche il tipo di servizio, congiuntamente alla durata, gli affidamenti valutati "insoddisfacenti" sono 38, quelli con valutazione intermedia ("mediamente insoddisfacenti") sono 63 mentre per la metà (99) la valutazione è "soddisfacente".

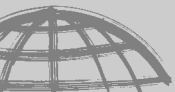
Tabella 20 Valutazione pluriennalità per tipo ente e per ambito

	Del tutto insoddisfacente	Abbastanza soddisfacente	Soddisfacente	Totale
Comune	13	16	19	48
Ente gestore	18	19	36	73
ASL	2	5	15	22
IPAB	5	23	29	57
Totale	38	63	99	200
Socioassistenziale	23	28	47	98
Sociosanitario	5	16	33	54
Socioeducativo	7	16	14	37
Sanitario	0	0	3	3
Altro	3	3	2	8

Considerazioni sintetiche

L'orientamento verso affidamenti di durata pluriennale risale alla legge regionale 18/1994; con l'eccezione di un contesto territoriale, gli affidamenti di durata annuale sono presenti in numero abbastanza limitato, tanto più se si considerano separatamente servizi quali assistenza scolastica e servizi estivi; non sono tuttavia ancora definitivamente scomparsi dalle pratiche in uso negli enti piemontesi.

Spostando l'attenzione più in generale sulla stabilità dei rapporti instaurati, e anche prescindendo dalle considerazioni di cui sopra, non sembra di poter apprezzare un impatto della dgr 79/2006 nel rendere più stabili e duraturi i rapporti contrattuali tra enti locali e cooperazione. Peraltro per i servizi che richiedono affidamenti pluriennali esistono anche altri strumenti da considerare, richiamati dalla dgr 79/2006, quali la concessione, strumento peraltro non considerato in questa indagine.



Va infine segnalato che una parte consistente degli enti si riserva la facoltà, introdotta dall'articolo 57 del d.lgs 163/2006, di valutare l'opportunità di giungere, al termine della durata del bando, a una procedura negoziata con l'aggiudicatario senza ulteriore pubblicazione del bando di gara. Il codice degli appalti prevede infatti tale possibilità "per nuovi servizi consistenti nella ripetizione di servizi analoghi già affidati all'operatore economico aggiudicatario del contratto iniziale dalla medesima stazione appaltante, a condizione che tali servizi siano conformi a un progetto di base e che tale progetto sia stato oggetto di un primo contratto aggiudicato secondo una procedura aperta o ristretta; in questa ipotesi la possibilità del ricorso alla procedura negoziata senza bando è consentita solo nei tre anni successivi alla stipulazione del contratto iniziale e deve essere indicata nel bando del contratto originario; l'importo complessivo stimato dei servizi successivi è computato per la determinazione del valore globale del contratto, ai fini delle soglie di cui all'articolo 28" (d.lgs 163/2006, art. 57, comma 5b).

In ciò va letta la volontà di molti enti di riservarsi uno spazio per consolidare il rapporto con i partner cooperativi, anche alla luce della proibizione, da parte dello stesso articolo del d.lgs 163/2006, della possibilità di rinnovo tacito (comma 7).

Raccomandazioni

La raccomandazione, in questo caso, è semplice e lineare: prevedere, come più volte riaffermato dalla normativa, la durata pluriennale degli affidamenti. In specifico, rispetto a cosa possa intendersi per pluriennalità, può sembrare utile raccomandare agli enti di considerare il rapporto tra durata dell'affidamento e oggetto dell'affidamento, valutando, oltre che il termine ragionevolmente richiesto per il conseguimento degli obiettivi dell'affidamento, gli aspetti di complessità organizzativa e gli eventuali investimenti richiesti:

- Per servizi semplici, che si esplicano nell'attribuzione di incarichi predefiniti a unità di personale con determinate professionalità, è ragionevole ritenere che un termine di due o tre anni possa essere coerente.
- Laddove si tratti di servizi che implicano una certa complessità organizzativa (ad esempio il coordinamento di più unità funzionalmente legate tra loro, la messa a punto di sistemi complessi di organizzazione del personale quali turnazioni sulle 24 ore) o articolazione delle prestazioni per l'utenza, gestione di rapporti di fornitura impegnativi, e così via, un periodo di tre-cinque anni appare ragionevole.
- Quando all'affidatario sia richiesto di effettuare un investimento significativo quale la ristrutturazione di immobili, l'acquisto di arredi, l'acquisto di beni strumentali, è opportuno, in generale, che la durata contrattuale sia confrontabile

con i tempi di ammortamento della spesa, anche perché un'opzione contraria costituirebbe un'implicita restrizione del mercato causando un'evidente asimmetria di condizioni a vantaggio dei competitori che alla data dell'affidamento hanno già effettuato gli investimenti in questione; in generale per questo tipo di affidamenti va verificato se sia più opportuno servirsi di strumenti diversi, quali la concessione. E nei casi in cui il rapporto desiderato dall'ente appaltante prevede impegni nel campo dell'edificazione di strutture in presenza di diversi finanziatori, possono essere utili durate dell'affidamento pari a 20-30 anni, ma prima della gara possono essere impiegati strumenti come il concorso in progettazione.

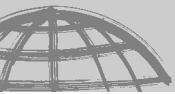
Fatte salve le possibilità che la normativa offre di prolungare, a seguito di un'apposita procedura negoziata, sino a tre anni il contratto, laddove l'ente ritenga complessivamente più vantaggioso agire in tal senso piuttosto che procedere a una ricontrattazione complessiva attraverso una nuova gara. Lasciare aperta in sede di bando tale possibilità (presupposto necessario per poterla agire) appare in generale consigliabile dal momento che, senza in alcun modo precludere l'interruzione di un rapporto ove insoddisfacente, consente di valorizzare appieno le esperienze di affidamento positive.

3.4 Criterio di aggiudicazione

Fonti

Vi è un'ampia convergenza della normativa nazionale e regionale nell'individuare nell'*offerta economicamente più vantaggiosa* (OEPV) il criterio di aggiudicazione da utilizzarsi per gli affidamenti di servizi alla persona. Come segnalato nel paragrafo relativo al quadro normativo, tale previsione era presente nella legge regionale 18/1994, viene rimarcata nel d.pcm del 30 marzo 2001 applicativo della 328/2000 ed è ripreso dalla l.r. 1/2004 e dalla dgr 79/2006.

È evidente che l'aggiudicazione secondo il criterio del prezzo più basso vanifica in un solo atto ogni eventuale ulteriore discussione circa la valutazione della qualità, che rimane estranea al processo di valutazione; inoltre, facilmente si associa con tariffe di aggiudicazione insufficienti, dal momento che le imprese non sono stimolate a competere con offerte che valorizzino la qualità dei servizi resi (comunque non valutata e necessariamente perdente nella tattica di gara) ma piuttosto sul prezzo più basso (ovviamente con la qualità minore possibile compatibile con la normativa vigente e/o con le maglie più o meno larghe di opportunismo che il capitolato e la conoscenza dell'ente possono suggerire).



Criteri di valutazione

Per evidenti motivi, la scelta di aggiudicare con il criterio del “prezzo più basso”, comporta, di per sé, una valutazione finale del capitolato “negativa”; ciò in base sia a motivi formali, dal momento che si tratta di una violazione di legge palese, sia a motivi sostanziali, dal momento che porta con sé gli elementi di esclusione degli aspetti di progettualità e qualità che costituiscono il nucleo fondante del rapporto tra enti pubblici e terzo settore che emerge dal complesso delle normative di riferimento.

Accanto ai casi in cui vi è un esplicito criterio di aggiudicazione basato sul massimo ribasso, si è ritenuto di registrare i casi in cui, pur all'interno di una procedura basata sul criterio dell'OEPV, gli enti utilizzino formule di valutazione del prezzo che premiano in modo sproporzionato gli aspetti economici (“sovrapponderazione del prezzo”). Tipicamente questa anomalia si esplica con l'attribuzione del punteggio relativo agli aspetti economici attraverso una proporzionalità rispetto al ribasso anziché rispetto al prezzo¹⁰. In questi casi la valutazione complessiva dell'affidamento è ovviamente penalizzata, ma non si è ritenuto comunque di considerare questo solo elemento come decisivo per una valutazione negativa dell'intero capitolato.

Risultati

L'aggiudicazione con il criterio dell'OEPV è maggioritaria; i casi in cui l'aggiudicazione avviene in modo esplicito con il criterio del prezzo più basso sono 33, pari al 16,8% del totale; va però segnalato che altri 25 casi, pari al 12,7%, utilizzano formule per la valutazione del punteggio del prezzo che rischiano di rendere superflua la considerazione della qualità. Dunque, come emerge nella tabella 21 i casi in cui il criterio dell'OEPV è applicato nella sua sostanzialità, sono il 70,6%.

Come in altri casi, e pur al netto di situazioni specifiche, non sembra esservi un effetto specifico della dgr nel modificare la quota di affidamenti in cui viene utilizzato il criterio dell'OEPV (Tab. 22).

La gran parte dei casi di utilizzo del criterio del prezzo più basso sono concentrati (Tab. 23), mentre l'utilizzo di criteri che sovrarappresentano il prezzo è diffusa in modo simile nelle diverse province.

¹⁰ Esemplificando, si ipotizzi una base d'asta pari a 100.000 euro e l'attribuzione di 40 punti su 100 sulla base della valutazione dell'offerta economica; si ponga che un concorrente abbia offerto un ribasso pari all'1% – 99.000 euro – e un altro un ribasso pari al 2% – 98.000 euro. Una (corretta) proporzionalità inversa rispetto al prezzo (che confronta cioè un'ipotesi di spesa per l'ente pari a 99.000 euro verso un'altra pari a 98.000 euro) attribuisce al secondo concorrente, che ha fatto l'offerta più bassa, 40 punti e al primo 39,6; una proporzionalità rispetto al ribasso (che confronta un ribasso dell'1% con uno, doppio, del 2%) attribuisce al primo concorrente, in ragione del suo ribasso dimezzato rispetto a quello della migliore offerta praticata, un punteggio dimezzato e cioè pari a 20, generando, a fronte di un differenziale di spesa trascurabile, un distacco difficilmente colmabile sul fronte delle valutazioni qualitative.

Tabella 21 Criterio di aggiudicazione

	Frequenza	Percentuale
Offerta economicamente più vantaggiosa	139	70,6
Offerta economicamente più vantaggiosa con formula molto sensibile alla variazione di prezzo	25	12,7
Prezzo più basso	33	16,8
Totale	197	100,0

Tabella 22 Criterio di aggiudicazione per ambito e tipo ente

	Offerta economicamente più vantaggiosa	Sovraponderazione prezzo	Prezzo più basso	Totale
Socioassistenziale	67	9	22	98
Sociosanitario	33	14	7	54
Socioeducativo	31	2	4	37
Sanitario	2	0	1	3
Altro	7	0	1	8
Totale	140	25	35	200
Pre dgr	31	8	8	47
Post dgr	108	17	25	150

Tabella 23 Criterio di aggiudicazione per provincia

	Offerta economicamente più vantaggiosa	Sovraponderazione prezzo	Prezzo più basso	Totale
Torino	72	12	6	90
Alessandria	13	2	0	15
Asti	2	3	2	7
Biella	11	0	1	12
Cuneo	14	5	8	27
Novara	12	0	2	14
V.C.O.	4	1	13	18
Vercelli	11	2	1	14
Totale	139	25	33	197

Anche rispetto agli importi di gara, come si evince dalla tabella 24, non è possibile affermare che vi sia una categoria di appalti del tutto immune da modalità di aggiudicazione che sottovalutano la qualità; certamente vi sono molti piccoli affidamenti in cui la valutazione della qualità è trascurata formalmente o nei fatti, ma anche gli appalti di dimensioni maggiori, che si supporrebbero curati con maggiore attenzione, vedono un terzo degli affidamenti realizzati con procedure che non valorizzano appieno gli elementi dell'offerta tecnica.

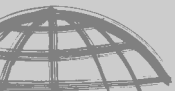


Tabella 24 Criterio di aggiudicazione per importi di gara

	Offerta economicamente più vantaggiosa	Sovraponderazione prezzo	Prezzo più basso	Totale
Sino a 200	30	2	27	59
Da 200 a 750	45	10	2	57
Da 750 a 2000	37	6	2	45
Oltre 2000	27	7	2	36
Totale	139	25	33	197

Tabella 25 Criterio di aggiudicazione per tipo di ente

	Offerta economicamente più vantaggiosa	Sovraponderazione prezzo	Prezzo più basso	Totale
Comune	39	4	5	48
Ente gestore	51	7	14	72
ASL	16	4	2	22
IPAB	33	10	12	55
Totale	139	25	33	197

Infine, con riferimento al tipo di ente, la tabella 25 evidenzia una situazione critica nelle IPAB, dove solo il 60% degli affidamenti avvengono con criteri sostanziali di OEPV; al contrario questa percentuale supera l'80% nei comuni (39 casi su 48) e il 70% negli enti gestori.

Considerazioni sintetiche

L'utilizzo esplicito del criterio del prezzo più basso per aggiudicare servizi alla persona è abbastanza limitato, tranne alcuni contesti specifici; anche negli affidamenti precedenti alla dgr 79/2006 non era più utilizzato. Da questo punto di vista si tratta di una battaglia culturale che ha portato in questi quindici anni la grande maggioranza degli enti piemontesi a non ritenere accettabile questo criterio.

Sono però anche presenti un numero non residuale di casi in cui la formula utilizzata per la valutazione del prezzo risulta eccessivamente sensibile anche a variazioni minime, rendendo di fatto accessoria la competizione sugli aspetti di qualità. È il caso di notare che questo tipo di formula, inoltre, non persegue un interesse sostanziale dell'ente appaltante (che è il risparmio sul prezzo da corrispondere) ma affida l'esito della gara ad aspetti estemporanei e in buona parte casuali. Sommando quindi i casi in cui il prezzo risulta, nella forma o nella sostanza, un criterio da solo decisivo, si ottiene che **il 30% degli affidamenti sono decisi al di fuori di criteri di qualità.**

Tutto ciò prescinde da altre considerazioni, che saranno proposte più avanti, sulle modalità di valutazione della qualità stessa, dal momento che una procedura che, pur considerando formalmente elementi qualitativi, di fatto li introduca in termini mortificanti, rischia di reintrodurre una valutazione che da un punto di vista sostanziale si basa sul prezzo.

In sintesi, anche se comportamenti troppo espliciti di aggiudicazione in base al prezzo sembrano confinati o a determinati territori o a specifici tipi di enti (in primo luogo le IPAB), la consapevolezza di dover affidare servizi alla persona considerando adeguatamente la qualità, non pare del tutto affermata negli enti piemontesi.

Raccomandazioni

Si raccomanda l'aggiudicazione con il criterio dell'OEPV di cui all'articolo 83 del d.lgs 163/2006 e la valutazione degli aspetti economici attraverso una formula di proporzionalità inversa rispetto al prezzo espresso sotto forma di costo orario o retta o costo complessivo, sulla base dei servizi che si richiede di prevedere:

$$\text{Punteggio} = \frac{\text{punteggio massimo assegnabile al prezzo}}{\text{Prezzo}_{\text{minimo}}} \times \frac{\text{Prezzo}_{\text{di ciascun concorrente}}}{\text{Prezzo}_{\text{minimo}}}$$

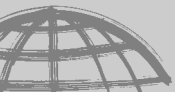
3.5 Requisiti di ammissione

Fonti

Il d.lgs 163/2006, come già il precedente d.lgs 157/1995, prevedono la facoltà dell'ente appaltante di cautelarsi circa la capacità tecnica e professionale dei concorrenti chiedendo, in sede di gara, informazioni su elementi quali i principali servizi prestati negli ultimi tre anni, la descrizione delle attrezzature tecniche, dei titoli di studio e professionali dei soggetti concretamente responsabili della prestazione di servizi, del numero medio annuo di dipendenti, di certificazioni di qualità e di altri elementi simili a garanzia delle effettive capacità del prestatore di offrire i servizi che si candida a offrire. Tutto ciò va collocato entro un impianto normativo teso a non limitare pretestuosamente la possibilità di partecipazione dei concorrenti – v. anche l'art. 13 della dgr 79/2006 – che deve essere, al contrario, la più ampia possibile, fatte salve le ragionevoli tutele da adottare per evitare di affidarsi a soggetti privi delle necessarie capacità.

Criteri di valutazione

Si individuano tre situazioni: requisiti "ragionevoli", oppure "troppo aperti", quando, pur trattandosi di servizi non secondari, non sono richiesti particolari requisiti di ammissione, oppure "troppo restrittivi".



Quest'ultima situazione riguarda casi come i seguenti:

- 1) porre a requisito di partecipazione un fatturato di importo di molto superiore a quello oggetto di gara e/o di un numero di operatori che comporta un volume di affari esorbitante rispetto a quello bandito;
- 2) richiesta di fatturato specifico sui servizi oggetto di gara e/o di un numero di operatori con specifiche qualifiche ad esso connesse superiore rispetto a quello relativo all'affidamento;
- 3) contabilizzazione, ai fini della verifica dei due punti precedenti, solo di commesse con enti pubblici o con enti "della stessa natura giuridica" di quelli appaltanti (ad esempio, contabilizzare solo il fatturato di IPAB);
- 4) contabilizzazione, ai fini della verifica del fatturato specifico, solo di commesse aventi denominazioni identiche, o comunque con specificità difficilmente giustificabili relativamente alla capacità di svolgere il servizio;
- 5) richiesta di gestione di almeno una specifica commessa di importo superiore a quello oggetto di gara;
- 6) richiesta di certificazioni di qualità con oggetti molto specifici o non immediatamente riconducibili all'oggetto di gara.

Risultati

Nel 26,5% dei casi non è stato possibile disporre della documentazione relativa ai requisiti di partecipazione. Negli altri casi, vi è una maggioranza di affidamenti che paiono "ragionevoli" alla luce dei criteri sopra richiamati, pari al 78% dei casi. Un numero limitato di procedimenti va segnalato come "troppo aperti". Altri procedimenti, che costituiscono il 17,7% dei casi esaminati, sono classificati come "troppo restrittivi"; va precisato che, con poche eccezioni, non si tratta di aspetti abnormi, ma di eccesso di restrizioni entro un certo grado di opinabilità¹¹.

Vista la limitatezza dei casi a disposizione non è possibile a oggi individuare specifiche interrelazioni tra province e propensione a definire requisiti di ammissione "sospetti" (Tab. 27). Invece qualche riflessione può essere possibile a proposito del tipo di enti coinvolti, come evidenziato nella tabella 28. Infatti tra le IPAB nel 40% dei casi emergono elementi che inducono perplessità o in quanto troppo restrittivi o in quanto troppo aperti.

¹¹ Alcuni esempi: richiesta di fatturati complessivi pari al 150% (o più) dell'importo di gara; richiesta di gestione di servizi analoghi in cui una commessa abbia almeno valore pari all'oggetto di gara; richiesta di numero di operatori con il profilo professionale richiesto superiore a quelli necessari per gestire il servizio, una "certificazione di qualità per il servizio di trasporto di persone diversamente abili", l'aver già prestato servizio in un "reparto di neuropsichiatria infantile". È evidente che non è impossibile in generale argomentare l'auspicabilità di contrarre accordi con un interlocutore di qualità, ma difficilmente si può sostenere che requisiti come quelli sopra richiamati possano essere intesi come condizioni necessarie al prestare credibilmente servizi adeguati.

Tabella 26 Requisiti di ammissione

	Frequenza	Percentuale	Percentuale valida
Ragionevoli	115	57,5	78,2
Troppo restrittivi	26	13,0	17,7
Troppo aperti	6	3,0	4,1
Totale valutabili	147	73,5	100,0
Non valutabili	53	26,5	–
Insieme capitolati	200	100,0	–

Tabella 27 Requisiti di ammissione per provincia

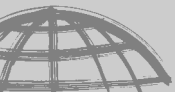
	Ragionevoli	Troppo restrittivi	Troppo aperti	Totale
Torino	65	11	2	78
Alessandria	4	2	0	6
Asti	3	2	0	5
Biella	5	3	1	9
Cuneo	16	2	3	21
Novara	9	2	0	11
V.C.O.	3	1	0	4
Vercelli	10	3	0	13
Totale	115	26	6	147

Tabella 28 Requisiti di ammissione per tipo ente

	Ragionevoli	Troppo restrittivi	Troppo aperti	Totale
Comune	37	5	2	44
Ente gestore	45	5	0	50
ASL	7	2	1	10
IPAB	26	14	3	43
Totale	115	26	6	147

Considerazioni sintetiche

La questione dei requisiti di partecipazione richiede probabilmente qualche riflessione ulteriore. Da una parte le recenti normative, ad esempio l'istituto dell'avvalimento che ha reso più agibile la surroga di requisiti non posseduti dal partecipante attraverso una forma di garanzia la cui effettiva agibilità è però del tutto da verificare. Dall'altro la tentazione, da parte degli enti appaltanti, di "gestire" la gara attraverso la richiesta di requisiti quantomeno originali, non si può dire del tutto assente. Probabilmente essa è ispirata da motivazioni in ultima analisi apprezzabili, come la volontà di mantenere, per quanto possibile, rapporti contrattuali con i fornitori giudicati soddisfacenti, ma questi aspetti andrebbero affrontati con strumenti appropriati anziché introducendo forzature difficilmente difendibili sul fronte dei requisiti di partecipazione.



Raccomandazioni

Evidentemente risulta difficile, vista la varietà degli affidamenti e la opinabilità delle valutazioni, trovare criteri univoci; ciò non toglie che sia necessario esaminare con particolare attenzione alcuni aspetti:

- Non introdurre restrizioni al tipo di attività rispetto a cui viene valutata l'esperienza tecnica che non siano chiaramente sostenibili sul fronte dell'interesse degli utenti e/o dell'amministrazione. Ovviamente risultano poco credibili da questo punto di vista richieste su servizi che siano denominati esattamente come quello oggetto di gara, ancor più se si tratta di definizioni proprie dell'ente che affida il servizio. In generale ogni successiva precisazione del tipo di servizio offerto (da una generica esperienza nell'ambito dei servizi alla persona, a quella specifica nei servizi per disabili, o più ancora nei servizi diurni per disabili, o nei servizi diurni per disabili finalizzati ad avvicinare il disabile al lavoro, e così via) va introdotta chiedendosi se esistono effettive motivazioni tecniche per ritenere che, in assenza di tale livello ulteriore di specificazione, ci si esporrebbe a un rischio significativamente maggiore di offerte provenienti da concorrenti di fatto non in grado di svolgere effettivamente il servizio.
- Non introdurre restrizioni relative ai clienti del concorrente (ad esempio fatturato verso enti pubblici o, peggio, verso enti di natura analoga a quella dell'ente appaltante; o peggio ancora – ma in alcuni casi verificatosi – presso l'ente stesso). Salvo situazioni molto particolari, è evidente che si tratta di requisiti discriminanti e pretestuosi.
- Introdurre importi "soglia" in attività riconducibili a quelle oggetto di affidamento nella misura in cui vi siano requisiti organizzativi (non diversamente esprimibili) che consentono di sostenerne effettivamente l'utilità¹².
- La richiesta di certificazioni di qualità non dovrebbe riguardare oggetti troppo specifici né circa la tipologia di utenza né circa il tipo di servizio reso, senza diventare un requisito pretestuoso.
- La creazione di sistemi di sbarramento con requisiti multipli (ad esempio relativi sia al fatturato che al personale, che al numero di anni di esperienza, che a certificazioni di qualità) deve essere internamente coerente (ad esempio tra requisiti di fatturato e di personale) e non può andare a definire combinazioni inusuali tese a restringere pretestuosamente il numero di partecipanti.

¹² Ad esempio laddove l'affidamento si espliciti nell'incarico a personale professionalmente definito di attività richieste dall'ente (tralasciando in questa sede ogni tematica relativa alla intermediazione di manodopera) diviene arduo sostenere che sia necessaria non solo l'esperienza generale nel settore di attività, ma anche uno specifico fatturato. Quale che sia il tipo di filtro ritenuto utile a discriminare i concorrenti (fatturato, fatturato in una unica commessa, numero di addetti, ecc.) va considerato comunque che non può essere presupposta a priori la capacità delle imprese di crescere dimensionalmente e professionalmente e dunque la fissazione di soglie di fatturato per la partecipazione superiori a quelle oggetto di affidamento può apparire in molti casi dubbia.

3.6 Adeguatezza degli importi a base d'asta

Fonti

Nel paragrafo relativo alla normativa – par. 1.2 – sono state richiamate le disposizioni che hanno introdotto l'onere, per la stazione appaltante, di agire al fine di evitare l'applicazione di condizioni di lavoro non rispettose dei contratti nazionali sottoscritti dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

Con riferimento alla normativa recente, si sono richiamati, oltre alla legge regionale 18/1994 e la dgr 79/2006, la legge 327/2000, poi riversata nel nuovo codice degli appalti e, sul fronte della concertazione, il “protocollo cooperazione” del 2007 tra ministero del Welfare e centrali cooperative.

Criteri di valutazione

I criteri sono stati ampiamente illustrati e discussi nel capitolo 2; ci si riserva in questa sede una puntualizzazione sulla valenza delle indicazioni di questa ricerca.

Non è possibile istituire un rapporto meccanico tra aggiudicazione inferiore ai valori tabellari e violazione delle normative citate. Da un punto di vista del contenzioso legale, ogni affidamento ha una storia a sé e si rende necessario entrare nel merito sulle possibili condizioni particolari che possono rendere o meno possibile il rispetto dei contratti di lavoro stante un determinato importo di aggiudicazione. Questo non toglie che esiste una precisa e non equivocabile prescrizione della dgr 79/2006 circa il fatto che le basi d'asta “non possano essere inferiori ai costi del lavoro, così come indicate dalle tabelle del Ministero del Welfare”.

Laddove il valore della base d'asta, o esplicito o ricalcolabile sulla base dei parametri di gara, risulti inferiore ai valori tabellari sopra citati o agli altri parametri di costo desumibili da normative regionali settoriali, richiamate nel capitolo *I criteri di valutazione dei costi*, il giudizio non può che essere quello di “*inadeguatezza della base d'asta*”.

Vi sono poi un numero non indifferente di casi in cui i valori economici si collocano o esattamente sul tabellare o su livelli superiori, ma con un margine così limitato che sembra irragionevole comprendervi gli oneri finanziari e i normali oneri di gestione, nonché una ordinaria dinamica di competizione che spinge le offerte al ribasso in fase di aggiudicazione; queste basi d'asta sono classificate come “probabilmente inadeguata”.

È evidente che questo aspetto non può essere considerato accessorio o secondario e pertanto qualora la base d'asta sia “inadeguata” o “probabilmente inadeguata” il giudizio complessivo sul capitolato è per questo solo motivo negativo. Si ricorda infine che per 54 affidamenti (cfr. cap. 2) il capitolato è stato ritenuto non valutabile da un punto di vista economico, pur procedendo alla formulazione della valutazione sulla base degli altri aspetti oggetto di indagine.

**Risultati**

Ciò premesso, il quadro che emerge è senz'altro preoccupante. Pur con tutte le cautele ripetutamente espresse, meno di un terzo dei capitolati sono stati valutati "adeguati" dal punto di vista degli importi a base di gara. Un quarto risulta "probabilmente inadeguato", cioè con basi d'asta appena superiori agli importi di riferimento (costo orario tabellare, laddove sia richiesta espressione di un costo orario, o tariffa di riferimento), con margini che non consentono ragionevolmente di sostenere i costi diversi dal personale. Il 40% dei capitolati valutabili risulta palesemente inadeguato dal punto di vista economico.

Rispetto all'impatto della dgr 79/2006, un'espressione definitiva è difficile visto il numero limitato di casi esaminati; la tabella 30 evidenzia come le basi d'asta incongrue non siano relegate nel passato "pre dgr", ma siano ancora oggi diffuse, anche se in termini percentuali in quota leggermente inferiore rispetto al passato.

La presenza di basi d'asta basse (Tab. 31) non è questione limitata ad alcune aree territoriali, ma è diffusa, almeno con riferimento alle province ove sono presenti un numero sufficiente di casi validi, in tutto il territorio regionale. Nella stessa provincia di Torino, ove pur si può apprezzare una maggior quota di tariffe adeguate, le non congruità superano il 50%.

Dalla tabella 32 si apprende che basi d'asta inadeguate riguardano i diversi enti, ma in maggior misura le IPAB, dove meno del 15% dei casi si collocano entro i limiti di congruità.

Infine non stupisce, come emerge dalla tabella 33, constatare che, pur essendo fenomeni di criticità diffusi in tutte le classi di affidamento, è soprattutto su bandi di importi limitati che si riscontrano basi d'asta inadeguate.

Tabella 29 Adeguatezza tariffe

	Frequenza	Percentuale	Percentuale valida
Adeguate	48	24,0	32,9
Probabilmente inadeguate	40	20,0	27,4
Inadeguate	58	29,0	39,7
Totale valutabili	146	73,0	100,0
Non valutabili	54	27,0	–
Insieme capitolati	200	100,0	–

Tabella 30 Adeguatezza tariffe per periodo pre o post dgr

	Adeguate	Probabilmente inadeguate	Inadeguate	Totale
Pre dgr	4	7	14	25
Post dgr	44	33	44	121
Totale	48	40	58	146

Tabella 31 Adeguatezza tariffe per provincia

	Adeguate	Probabilmente inadeguate	Inadeguate	Totale
Torino	30	19	13	62
Alessandria	2	6	3	11
Asti	1	2	2	5
Biella	1	1	5	7
Cuneo	5	4	13	22
Novara	4	1	5	10
V.C.O.	0	4	12	16
Vercelli	5	3	5	13
Totale	48	40	58	146

Tabella 32 Adeguatezza tariffe per tipo ente appaltante

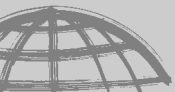
	Adeguate	Probabilmente inadeguate	Inadeguate	Totale	Non valutabili
Comune	16	11	11	38	10
Ente gestore	22	17	22	61	12
ASL	5	6	2	13	9
IPAB	5	6	23	34	23
Totale	48	40	58	146	54

Tabella 33 Adeguatezza tariffe per importo a base d'asta

	Adeguate	Probabilmente inadeguate	Inadeguate	Totale
Sino a 200	7	12	26	45
Da 200 a 750	17	15	13	45
Da 750 a 2000	14	4	13	31
Oltre 2.000	10	9	6	25
Totale	48	40	58	146

Si è constatato inoltre che, con una significativa eccezione, costituita dal comune di Torino e da pochissimi altri casi, i capitolati non prevedono la possibilità di formulare offerte in rialzo e dunque l'incongruità della base d'asta non può essere "recuperata" (ma solo aggravata) in sede di formulazione delle offerte e di conseguente aggiudicazione.

Infine, a completamento delle valutazioni sulle tariffe, va segnalato che meccanismi di adeguamento degli importi contrattuali negli anni successivi al primo sono ampiamente diffusi, nella maggior parte dei casi con un riferimento diretto all'indice ISTAT (meccanismo più vantaggioso per le imprese), in altri con riferimento all'inflazione programmata (più vantaggioso per l'ente appaltante); in altri casi ancora sono utilizzati meccanismi di adeguamento più complessi, basati su un computo degli aumenti di ciascuna delle voci di costo che avevano composto l'offerta.



Considerazioni sintetiche

L'aspetto analizzato in questo paragrafo non può essere considerato *uno* degli aspetti. Un capitolato di gara per altri versi apprezzabile, qualora caratterizzato da base d'asta non adeguata, non può ricevere un giudizio positivo. Una base d'asta inadeguata rende con ogni probabilità vuote le previsioni sulla qualità o sulla progettualità, rende contraddittori i richiami relativi al rispetto delle norme contrattuali; rende inconsistenti, in altre parole, gli orientamenti culturali alla base non solo della dgr 79/2006, ma anche della generalità delle norme che negli ultimi quindici anni hanno contribuito a creare una cultura del partenariato nel rapporto tra enti pubblici e terzo settore.

Raccomandazioni

Va affermato con chiarezza che, in un ampio numero di appalti, in cui la quantificazione delle risorse umane da impiegare è nella sostanza predefinita, la competizione sul prezzo semplicemente non avrebbe ragione di esistere – salvo che in rialzo, ove vi fosse un'organizzazione che, anche attraverso politiche premiali nei confronti dei propri lavoratori e quindi assicurandosi le risorse umane migliori sul mercato, vantasse di poter offrire qualità dei servizi superiore; o quantomeno sarebbe relegata a voci di costo secondarie (quali materiali da utilizzarsi nella prestazione dei servizi) e al margine che l'impresa desidera conseguire dalla commessa. In questi casi – e sono la maggioranza – sembra ragionevolmente percorribile la via della *fissazione del prezzo* – a partire dai costi tabellari e con eventuali adattamenti, da concordarsi tra le rappresentanze dei soggetti coinvolti – e della competizione *esclusivamente su fattori di qualità*.

In altri appalti – che però nei fatti sono in numero minore – ove vi è invece un'ampia possibilità di articolare il servizio secondo modalità proposte dalle imprese concorrenti, con l'autonoma indicazione, nell'ambito del progetto-offerta, di parametri chiave per la definizione del costo quali il numero di ore da erogarsi e le professionalità da impiegare, la competizione sul prezzo è coerente, ma comunque non può derogare dai *minimi tabellari*.

Laddove si ritenga comunque opportuno procedere con una richiesta di ribasso, a livello indicativo – e considerando che la fissazione dei tempi di pagamento a 60 giorni genera costi vivi per oneri finanziari intorno all'euro per ora lavorata, che diventano 1,5 per un pagamento a 90 giorni – e accogliendo la ragionevolezza dei margini del 7%-10% presenti nella citata dgr del 1995 per la gestione, organizzazione e amministrazione dell'impresa nonché per l'utile di mercato, una base d'asta posta almeno al 20% al di sopra dei livelli tabellari vigenti pare ragionevole. Ciò ovviamente senza escludere legittime offerte, eventualmente da valutarsi in sede di analisi di congruità, che sulla base di documentate situazioni specifiche, possano posizionarsi su livelli inferiori alla base d'asta predetta.

D'altra parte si rimarca come non sia ragionevole escludere implicitamente, attraverso le basi d'asta, la possibilità di adeguate *politiche di premialità* nei confronti del personale. La (necessaria) generalizzazione dell'assestamento delle retribuzioni sui livelli minimi contrattuali poggia su presupposti errati: (che non esistano educatori/Oo.ss./animatori con professionalità migliore o peggiore e/o che quindi la progressione carriera nell'ambito delle professioni sociali sia possibile solo per la – impropria – via dell'acquisizione di responsabilità amministrative o per la – altrettanto limitativa – via della maturazione di anzianità. E produce effetti di sistema indesiderati. A titolo di esempio, nell'ambito delle tema – ripreso con insistenza in molte sedi normative e non – della limitazione del turnover, è probabile che se, accanto alla adeguata motivazione, contrasto del *burn out*, ecc. spesso richiesti dai capitolati – i lavoratori eccellenti potessero veder riconosciuta la propria professionalità anche dal punto di vista economico, si incentiverebbe in modo significativo la loro permanenza.

Relativamente all'*adeguamento delle tariffe*, la lettura degli articoli 115 e 7, comma 4c e comma 5 del d.lgs 163/2006, porta a ritenere ragionevole un sistema basato su uno scorporo di una quota forfettaria, riferibile al personale, da adeguarsi in ragione della contrattazione collettiva e di un'altra quota da adeguarsi sulla base dell'indice ISTAT. Laddove per affidamenti di dimensioni contenute il sistema risultasse macchinoso, un semplice adeguamento Istat, praticato in modo continuativo, dovrebbe portare nel medio periodo a effetti analoghi.

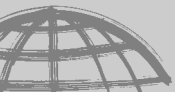
3.7 Contratto di lavoro utilizzato

Fonti

Il tema del contratto di lavoro richiesto da capitolato è legato all'onere, in capo all'ente appaltante, di promuovere una concorrenza rispettosa delle prescrizioni di legge e in specifico dei diritti dei lavoratori. Gli aspetti problematici a riguardo, affrontati anche dalla dgr 79/2006, sono sostanzialmente due.

Il primo riguarda la richiesta, inserita nei capitolati, di utilizzare *un qualsiasi contratto di lavoro* oppure, a tutela delle condizioni dei lavoratori e delle par condicio tra le imprese, di prevedere l'adozione di *un contratto specifico*. Il problema, come è noto, non è soltanto teorico ("è legittimo per un'amministrazione pubblica preferire un contratto a un altro"), ma pratico, dal momento che anche limitandosi alle cooperative sociali, esistono 2 contratti dei quali, uno congruente con i valori tabellari depositati presso il Ministero¹³ e l'altro con valori economici più bassi, che dunque consente a chi lo applica di partecipare in *dumping* verso le altre imprese.

¹³ Il CCNL firmato tra Confcooperative, Legacoop, AGCI e CGIL, CISL e UIL.



È a questo proposito evidente che le indicazioni “restrittive” dell’ente possono avere livelli di definizione diversi se si tratta di competizione tra cooperative sociali (indicando con precisione il contratto) o di competizione allargata a tutte le imprese.

Il secondo punto riguarda la previsione della dgr 79/2006 che “nei territori ove vige il salario medio convenzionale [...] i capitolati prevedono basi d’asta adeguate all’applicazione del salario pieno e della contribuzione previdenziale sull’insieme della retribuzione”, imponendo il non utilizzo di tale strumento o, in alternativa, obbligando a dedicare risorse equivalenti a forme di previdenza integrativa. Il problema del salario medio convenzionale è comunque in via di superamento secondo le prescrizioni di legge che hanno previsto una definitiva convergenza sui contributi versati su salario pieno entro il 31 dicembre 2009.

Si evidenzia invece come un altro punto, pur talvolta presente nei capitolati, e cioè l’impossibilità di applicare condizioni peggiorative per i soci di cooperativa, ha sostanzialmente perso di attualità dopo l’approvazione della legge 142/2001: “le società cooperative sono tenute a corrispondere al socio lavoratore un trattamento economico [...] comunque non inferiore ai minimi previsti, per prestazioni analoghe, dalla contrattazione collettiva nazionale del settore o della categoria affine”.

Criteri di valutazione

Si è preso atto che la totalità dei capitolati prevedono una qualche prescrizione sul contratto di lavoro da utilizzare; si sono pertanto differenziati i casi in cui tale prescrizione appare rituale, “richiamo generico”, rispetto a quelli in cui sono introdotte formulazioni aggiuntive a quelle di rito, “richiamo specifico”; in specifico si tratta nella maggior parte dei casi di riferimenti al contratto “siglato con le Oo.ss. maggiormente rappresentative” o di altre prescrizioni (impedire condizioni peggiorative per i soci lavoratori, richiedere puntualità nei tempi di pagamento, prevedere regimi sanzionatori ulteriori rispetto alla semplice rescissione di contratto, ecc.) che, al di là della loro pregnanza giuridica, fanno trasparire una particolare cura nella salvaguardia delle condizioni dei lavoratori.

Risultati

La questione di quale contratto di lavoro venga richiesto va letta alla luce di quanto segnalato nel precedente paragrafo sull’adeguatezza delle tariffe. Il fatto stesso che tutti i capitolati richiedano l’applicazione di un contratto di lavoro e poi la maggioranza preveda basi d’asta incongrue, relega una parte di questa riflessione su termini meramente formali.

In ogni caso, come si può constatare dalla tabella 34, circa la metà delle prescrizioni di capitolato contiene gli elementi che sono stati indicati come testimonianza di attenzione specifica alle condizioni dei lavoratori.

Tabella 34 Tipo di richiamo al contratto di lavoro

	Frequenza	Percentuale
Richiamo generico	95	48,5
Richiamo specifico	101	51,5
Totale	196	100,0

Tabella 35 Tipo di richiamo al contratto di lavoro per periodo pre o post dgr

	Richiamo generico	Richiamo specifico	Totale
Pre dgr	31	14	45
Post dgr	64	87	151
Totale	95	101	196

Tabella 36 Tipo di richiamo al contratto di lavoro per tipo di ente

	Richiamo generico	Richiamo specifico	Totale
Comune	25	22	47
Ente gestore	17	56	73
ASL	12	10	22
IPAB	41	13	54
Totale	95	101	196

In questo caso si nota senz'altro un certo impatto della dgr 79/2006, che potrebbe essere dovuto sia a una naturale evoluzione della sensibilità degli enti in materia, sia al fatto che la dgr abbia ribadito la legittimità (e la doverosità) di introdurre clausole più specifiche relativamente ai contratti di lavoro da utilizzare; come si osserva nella tabella 35, la percentuale di "richiami generici" scende dal 69% al 42% da prima a dopo la dgr.

Considerazioni sintetiche

Il fatto che l'amministrazione appaltante si faccia carico di garantire condizioni corrette nei rapporti di lavoro, e lo faccia non solo con prescrizioni rituali ma tentando di contenere le forme di aggiramento che ritiene più critiche sul proprio territorio, costituisce senz'altro un elemento migliorativo nell'ottica della "cultura degli affidamenti" promossa dalla dgr 79/2006.

Il dibattito su questo punto non può però prescindere dal confronto tra elementi teorici ed elementi di fatto. La tabella 37 documenta come vi sia, certo, una relazione tra attenzione agli aspetti contrattuali e adeguatezza delle tariffe a base d'asta, ma che il richiamo specifico non sia di per sé garanzia di correttezza sostanziale. Laddove

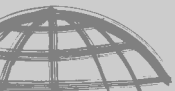


Tabella 37 Adeguatezza tariffe per importo tipo di richiamo al contratto di lavoro

	Adeguate	Probabilmente inadeguate	Inadeguate	Totale
Richiamo generico (%)	11 (17)	22	31	64
Richiamo specifico (%)	37 (46)	18	26	81
Totale	48	40	57	145

sono presenti richiami specifici e circostanziati al tipo di contratto da utilizzare, le tariffe sono adeguate nel 46% dei casi contro il 17% dei capitolati che riportano solo indicazioni generiche; non di meno ciò significa che in più della metà dei casi in cui gli enti impongono prescrizioni rigorose sul rispetto dei contratti di lavoro, talvolta anche rafforzate da previsioni ulteriori a garanzia del miglior trattamento del personale, le basi d'asta risultano poi insufficienti a praticare quanto richiesto.

Raccomandazioni

Gli orientamenti della Regione Piemonte, ripercorsi nella parte iniziale di questo lavoro, sono chiari e univoci nel voler salvaguardare le condizioni contrattuali di chi opera nel sociale a seguito di affidamenti da parte della pubblica amministrazione, nonché nel riconoscere come termine di confronto in proposito i contratti di lavoro stipulati dalle organizzazioni di rappresentanza delle imprese e dei lavoratori più rappresentative. Stante questa acclarata volontà, è probabilmente utile una formulazione che richieda l'adozione di condizioni retributive rispettose dei valori tabellari¹⁴.

Si esprimono infine riserve relativamente a capitolati che si intrattengono, in sede di condizioni di esecuzione o di valutazione delle offerte su aspetti specifici del rapporto lavorativo che intercorre tra impresa e lavoratore, quali la specificazione delle date di corresponsione dei corrispettivi, l'inquadramento come socio prestatore o come dipendente, la definizione di superminimi *ad personam*, ecc. Pur riconoscendo come tali prescrizioni siano ispirate a una condivisibile volontà di tutelare i lavoratori, pare improprio addentrarsi, in sede di capitolato, in prescrizioni di questo genere che rischiano di creare ambiguità tra i rispettivi ruoli.

¹⁴ Tali valori sono connessi a quelli del Contratto collettivo nazionale di lavoro per le lavoratrici e i lavoratori delle cooperative del settore sociosanitario, assistenziale, educativo e di inserimento lavorativo, stipulato il 30 luglio 2008 da Legacoopsociali, Federsolidarietà-Confcooperative, AGCI-solidarietà e Funzione Pubblica-CGIL, CISL-FP, Fisacat-CISL-UIL-FPL, comprensivo della contrattazione di secondo livello.

3.8 Tempi di pagamento

Fonti

Tra gli atti che hanno caratterizzato l'attenzione delle istituzioni regionali circa rapporti con la cooperazione, si è ricordata la dgr 18/2004, con cui si è prevista la liquidazione di cooperative sociali verso ASL e Direzioni regionali:

- possibilmente, con scadenze inferiori ai 90 giorni;
- laddove ciò non risultasse possibile, scorporando la componente di costo direttamente riferita al lavoro (forfettariamente calcolata in percentuale non inferiore al 60% del totale), e corrispondendo almeno quella parte di pagamento entro il termine di 30 giorni.

Per enti appaltanti diversi dalle ASL e dalla Regione l'accordo non assume carattere vincolante, benché comunque la Regione sia impegnata a "promuovere l'adozione di un accordo con gli stessi contenuti da parte degli enti gestori di servizi socioassistenziali e degli enti pubblici del territorio".

Criteri di valutazione

Per semplificare la valutazione dei tempi di pagamento, si sono identificate tre situazioni:

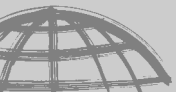
- i capitolati che prevedono pagamenti a 90 giorni, che sono di gran lunga i più frequenti;
- i capitolati che prevedono condizioni migliorative rispetto ai 90 giorni, eventualmente rifacendosi all'accordo regionale;
- i capitolati che prevedono condizioni peggiorative rispetto ai 90 giorni.

È evidente che questo parametro è uno di quelli rispetto a cui per una valutazione compiuta sarebbe necessario, oltre che il dato di capitolato, anche quello relativo alle effettive prassi.

Risultati

La tabella 38 evidenzia la distribuzione dei tempi di pagamento: nel 60% dei casi il termine è fissato in 90 giorni, in più di un terzo è inferiore (solitamente 60 giorni); vi sono un certo numero di casi in cui l'accordo regionale del 2004 è esplicitamente citato.

Come prima valutazione, anche prescindendo dai dati relativi ai tempi effettivi, va comunque rimarcato che lo spirito della dgr 18/2004 – il riconoscimento della natura dei servizi prestati, da cui deriva la previsione di tempi di pagamenti coerenti – si trova spesso a collidere con le effettive situazioni di cassa degli enti pagatori – al di là della loro natura di soggetti "obbligati" o solo "orientati" dalla dgr.

**Tabella 38** Tempi di pagamento

	Frequenza	Percentuale	Percentuale valida
Rispettosi o migliorativi			
rispetto all'accordo regionale	63	31,5	34,1
90 giorni	111	55,5	60,0
Più di 90 giorni	11	5,5	5,9
Totale	185	92,5	100,0
Non indicato in capitolato	15	7,5	–
Insieme capitolati	200	100,0	–

Pur nelle ristrettezze del campione, non emerge comunque un effetto sensibile della dgr 18/11523 rispetto alle aziende sanitarie, che sono i soggetti direttamente tenuti al rispetto della stessa; vi è un solo caso su 20 in cui sono previste condizioni migliorative rispetto ai 90 giorni, contro gli 11 su 56 degli enti gestori. Va inoltre segnalato che tra i comuni e le IPAB si verificano i casi più frequenti di tempi di pagamento contenuti (anche con alcune citazioni della dgr del 2004, seppure non siano tra i soggetti obbligati), come emerge dalla tabella 39.

La tabella 40 documenta inoltre che anche la dgr 79/2006 – che pur non affronta esplicitamente il tema – non costituisce uno spartiacque positivo, anzi percentualmente la quota di affidamenti più favorevoli alle cooperative concorrenti si trova nei capitolati pre dgr. Probabilmente, prima ancora che l'adempimento a prescrizioni normative, sono da considerare in proposito le effettive (peggiorate) condizioni di cassa degli enti appaltanti.

Tabella 39 Tempi di pagamento per tipo di ente

	Rispettosi o migliorativi rispetto all'accordo regionale	90 giorni	Più di 90 giorni	Totale
Comune	21	18	5	44
Ente gestore	17	50	3	70
ASL	1	17	2	20
IPAB	24	26	1	51
Totale	63	111	11	185

Tabella 40 Tempi di pagamento per periodo pre o post dgr

	Rispettosi o migliorativi rispetto all'accordo regionale	90 giorni	Più di 90 giorni	Totale
Pre dgr	21	17	2	40
Post dgr	42	94	9	145
Totale	63	111	11	185

Considerazioni sintetiche

La questione dei tempi di pagamento ben evidenzia le tensioni che si generano tra un auspicio, comunemente condiviso, circa la necessità di definire rapporti corretti ed equilibrati tra enti pubblici e cooperazione; e condizioni effettive che lo smentiscono. Allo stato, la dgr 18/2004 trova applicazione, tra i soggetti tenuti a rispettarla, in un caso su 20 (5%) e, se la consideriamo, al di là della suo ambito di cogenza, come termine di buon senso cui uniformarsi, in poco più di un terzo dei casi in totale e in una misura inferiore al 30% nei capitolati più recenti e solo nell'11% dei casi di affidamenti di importo superiore ai 2 milioni di euro; ciò presupponendo – ma è noto che ciò non avviene – che nella pratica quanto assicurato in sede di capitolato sia assicurato senza deroghe peggiorative per la cooperativa contraente. Va tenuto presente che, con riferimento al CCNL di riferimento, tempi di pagamento posti a 90 giorni determinano un incremento del costo del lavoro stimabile intorno agli 1,2-1,7 euro (secondo il livello coinvolto), riflettendosi in modo consistente sulla valutazione di congruità delle basi d'asta.

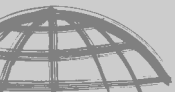
Raccomandazioni

La dilazione dei tempi di pagamento, che pur rappresenta una necessità difficilmente sormontabile per gli enti appaltanti, in questo genere di affidamenti non ha giustificazioni (quali ad esempio tempi necessari alla trasformazione di materie prime o alla vendita di prodotti) diverse da quelle che derivano dall'imposizione di rapporti di forza che procedono, secondo una sorta di perversione del principio di sussidiarietà verticale e orizzontale, verso i soggetti contrattualmente più deboli; ciò porta a livello nazionale, a un ammontare complessivo dei crediti delle imprese italiane nei confronti della pubblica amministrazione stimato in diversi miliardi di euro. La previsione di tempi di pagamento a 60 giorni è, tenuto conto delle oggettive difficoltà degli enti appaltanti, un termine coerente con gli accordi siglati tra amministrazione regionale, sindacati e centrali cooperative, con l'opportuna indicazione esplicita – presente in un certo numero di capitolati – dell'applicazione degli interessi legali in caso ritardo verso i termini stabiliti.

3.9 L'intermediazione di manodopera

Fonti

L'intermediazione di manodopera è stata per lungo tempo esclusa dall'ordinamento italiano e la sua proposizione mascherata nell'ambito di appalti di servizi sanzionata (Cfr. legge 1369 del 23/10/1960); introdotta, poi, con successive modificazioni, a partire dalla legge 196/1997 e disciplinata in ultimo dal d.lgs. 276/2003, è attività riser-



vata a imprese che sottostanno a determinati requisiti economici e organizzativi (art. 4 e 5), prevedendo sanzioni pecuniarie e penali in caso di esercizio abusivo (art. 18). È dunque vietato utilizzare affidamenti di servizi per realizzare forme surrettizie di intermediazione di manodopera, mentre è legale, qualora l'ente avverta l'esigenza di questo genere di apporto, rivolgersi ad agenzie di somministrazione autorizzate entro il sistema di regole e garanzie che caratterizza questo genere di transazioni.

La questione, per quanto riguarda il tema in esame, è però duplice: l'intermediazione di manodopera in appalti di servizi è censurabile sia dal punto di vista, ben tutelato dalle citate normative, di garanzie a vantaggio del lavoratore, sia, come emerge invece dalla legislazione relativa ai rapporti tra enti pubblici e terzo settore, perché mortificante e contraddittoria rispetto all'auspicata valorizzazione della progettualità del partner, che si è visto essere a fondamento delle discipline regionali e nazionali sul tema. Esplicito oltre ogni dubbio il d.pcm del 30 marzo 2001, applicativo dell'art. 5 della legge 328/2000: "oggetto dell'acquisto o dell'affidamento [...] deve essere l'organizzazione complessiva del servizio o della prestazione, con assoluta esclusione delle mere prestazioni di manodopera che possono essere acquisite esclusivamente nelle forme previste dalla legge n. 196 del 1997", altrettanto esplicitamente ripreso dalla dgr 79/2006, secondo cui "i capitolati di gara e i contratti devono essere costruiti garantendo a) la piena espressione della progettualità da parte del soggetto gestore; b) l'esclusione del ricorso a forme di mera intermediazione di manodopera".

Criteri di valutazione

I procedimenti giudiziari tesi ad appurare la sussistenza di attività non autorizzate di intermediazione di manodopera sono spesso complessi, ed è evidente che il semplice esame di un capitolato non può sostituire un giudizio ove si ricorre a un ben più ampio supporto probatorio, compreso quello testimoniale.

I criteri per l'individuazione di situazioni di intermediazione sono noti e risiedono nella messa a disposizione di mere prestazioni di personale in assenza di componenti – siano esse la disponibilità propria di strumenti o l'organizzazione autonoma delle modalità di lavoro – che caratterizzino l'oggetto dell'appalto come servizio organizzato con autonomia e rischio di impresa dall'organizzazione prestatrice. Elementi quali un potere diretto di comando da parte del responsabile dell'ente appaltante verso il personale della cooperativa affidataria definiscono una chiara situazione di intermediazione di manodopera, così come lo sono situazioni di personale promiscuo entro una struttura, a direzione dell'ente appaltante e senza che alla cooperativa affidataria sia assegnato un segmento di servizio in cui sia possibile individuare specifiche responsabilità organizzative.

Ciò detto, si sono identificate *tre situazioni*.

Vi sono casi in cui sembra di poter affermare che l'oggetto di affidamento è senza dubbio un servizio ("no" nelle tabelle seguenti), in cui l'affidatario si organizza in auto-

nomia al fine di realizzare, in modalità coerenti con la propria autonomia progettuale, il progetto di gestione pattuito.

Vi sono casi, al contrario, in cui si ravvisano, senza particolari incertezze, situazioni di intermediazione, in generale costituito dalla messa a disposizione di personale dell'impresa concorrente in strutture gestite con direzione e personale proprio dall'ente appaltante, o casi in cui viene affidato un servizio di sostituzione di personale dell'ente appaltante su chiamata. Questi casi sono stati classificati come "intermediazioni certe" ("sì").

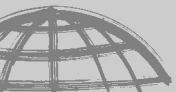
Vi sono poi casi, definiti "sospetta intermediazione", in cui i rilevatori hanno ritenuto di poter leggere elementi di intermediazione; ma dove, per comprovarne oltre ogni dubbio l'effettiva sussistenza, sarebbe necessario un approfondimento relativo alle effettive modalità di rapporto tra ente appaltante e personale dell'impresa aggiudicataria, con particolare riferimento all'effettivo dispiegamento delle linee di comando e responsabilità. Ne è esempio l'affidamento di una funzione complessa (ad esempio i servizi educativi, nell'ambito di un progetto di gestione elaborato in sede di gara) entro una struttura diurna diretta da un responsabile dall'ente appaltante e in cui sono presenti e operative unità di personale da esso dipendenti, o altri casi simili; ovviamente stabilire se il personale della cooperativa operi sotto il diretto comando del responsabile posto dall'ente appaltante o si organizzi secondo un proprio progetto di impresa rispondendo a un coordinatore, è materia che difficilmente si può desumere dal semplice esame di un capitolato.

In ogni caso si è utilizzato un *criterio di prudenza* adottando una "presunzione di correttezza" e segnalando la presenza di situazioni di intermediazione di manodopera certe o sospette solo in caso di elementi pesanti a riguardo; ad esempio capitolati in cui, in assenza di altri indizi, si riscontrasse una mera prestazione di personale, non sono segnalati nella categoria dei "sospetti" (pur potendo permanere dubbi in merito) qualora il capitolato mostrasse di tenere in un qualche conto, in fase di aggiudicazione, elementi che richiama una certa autonomia progettuale (ad esempio un servizio di assistenza domiciliare o un servizio di educativa territoriale, se solo compaiono tra i criteri di aggiudicazione aspetti quali "progetto di servizio/di gestione"). Di fatto va tenuto conto che l'analisi delle previsioni di capitolato non è sufficiente a stabilire l'assenza di intermediazione.

Risultati

I risultati della tabella 41 evidenziano immediatamente la presenza di una situazione non priva di problematicità. Il 63% degli appalti sono apparsi estranei a elementi di intermediazione di manodopera; i restanti si dividono equamente tra casi conclamati e casi in cui esistono dubbi circostanziati di intermediazione.

L'impatto della dgr sui fenomeni di intermediazione non è assente, dal momento che i capitolati sui quali non è possibile sollevare censure esplicite passano dal 57% pre



dgr al 67% post dgr (Tab. 42). Ciò non toglie che anche dopo la dgr l'intermediazione di manodopera non sia scomparsa e interessi sempre un numero non irrilevante di affidamenti.

Anche le due tabelle successive evidenziano come l'intermediazione di manodopera non è pratica marginale e risulta presente nei diversi tipi di ente e nei diversi territori.

Tabella 41 Intermediazione di manodopera

	Frequenze	Val. %
No	126	63,0
Sospetta	37	18,5
Sì	37	18,5
Totale	200	

Tabella 42 Intermediazione di manodopera per ambito e per periodo

	No	Sospetta	Sì	Totale
Socioassistenziale	57	15	26	98
Sociosanitario	32	13	9	54
Socioeducativo	28	7	2	37
Sanitario	2	1	0	3
Altro	7	1	0	8
Pre dgr	27	7	13	47
Post dgr	99	30	24	153
Totale	126	37	37	200

Tabella 43 Intermediazione di manodopera per tipo ente

	No	Sospetta	Sì	Totale
Comune	33	11	4	48
Ente gestore	51	9	13	73
ASL	12	9	1	22
IPAB	30	8	19	57
Totale	126	37	37	200

Tabella 44 Intermediazione di manodopera per tipo ente

	No	Sospetta	Sì	Totale
Torino	65	19	7	91
Alessandria	12	3	0	15
Asti	6	0	1	7
Biella	10	1	1	12
Cuneo	11	5	13	29
Novara	9	4	1	14
V.C.O.	4	2	12	18
Vercelli	9	3	2	14
Totale	126	37	37	200

Considerazioni sintetiche

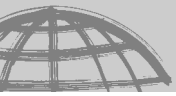
La questione eclatante, dal punto di vista della ricerca, non è quella di definire se e in quale misura o con quale frequenza siano commesse azioni che non sono solo censurabili da un punto di vista amministrativo, ma configurano ben più gravi violazioni; ma di constatare una limitata assimilazione, prima ancora che di specifiche prescrizioni di legge, della portata culturale delle normative che, a partire – con riferimento al Piemonte – dalla legge regionale 18/1994 hanno tentato di definire il rapporto tra enti pubblici e cooperazione. Dove l'interlocuzione progettuale è assente o limitata ad aspetti operativi-organizzativi, è facile che si sviluppino tendenze a scivolare verso l'intermediazione.

Raccomandazioni

Va premesso che, in questa sede, si ritiene opportuno evidenziare alcune indicazioni affinché il rapporto tra ente e affidatario si allontani *nella sostanza*, e non solo formalmente, dall'intermediazione di manodopera. Nell'affidamento non possono mancare alcuni elementi che lo caratterizzano come effettiva prestazione di servizi. In primo luogo, una volta definite da bando le attese dell'ente appaltante in termini di obiettivi generali e risultati auspicati, deve esservi ampio *spazio per articolare una proposta* compiuta circa come realizzarli, che preveda la possibilità di articolare presupposti teorici di riferimento, strategie di realizzazione del servizio comprensive degli obiettivi intermedi, metodologie di azione, modalità di organizzazione del personale, ecc. Sono quindi da evitare, oltre ai casi di intermediazione palese, anche le situazioni in cui l'autonomia dell'affidatario si limita ad aspetti di gestione del personale (ad esempio selezione, turnazioni, ecc.) senza che questi abbia l'autonomia di strutturare il servizio secondo un proprio peculiare progetto di intervento.

Vanno definite chiare *sfere di responsabilità e di autonomia*, ricercando quindi, laddove sia possibile, una situazione in cui l'ente affidatario gestisce complessivamente un servizio (e non una sua frazione) senza quindi promiscuità con personale dell'ente; ciò può richiedere riorganizzazioni nell'ambito dell'ente isolando talune unità di servizio a gestione diretta e altre che vengono affidate a terzi. Dove ciò non sia possibile, è comunque necessario individuare chiaramente luoghi (ad esempio un piano di una residenza) e/o funzioni (ad esempio tutti i servizi educativi in un centro per disabili) che ricadano sotto l'integrale responsabilità dell'affidatario.

Rispetto al coordinamento del servizio, la soluzione ottimale consiste nel completo controllo di ogni aspetto connesso alla realizzazione del servizio da parte della struttura di coordinamento dell'affidatario, che si confronta nella persona del pro-



prio responsabile con l'ente appaltante sugli obiettivi del servizio e rendiconta i risultati conseguiti. Ad esempio il mantenimento, in una struttura, della figura apicale in capo all'ente appaltante va a configurare una situazione potenzialmente connotata da una certa ambiguità; quando vi siano ragioni inderogabili per mantenere tale assetto, andrebbe adeguatamente bilanciato con un responsabile dell'ente affidatario, cui attribuire un chiaro ruolo e il dovuto spazio di autonomia.

È evidente che, nella pratica, vi possono essere eredità organizzative, non immediatamente modificabili, che rendono i punti sopra ricordati non sempre realizzabili nell'immediato, ma i rischi di intermediazione si evitano avvicinandosi, nella misura maggiore possibile, alle situazioni di correttezza sopra individuate, piuttosto che attraverso formali affermazioni in sede di capitolato che escludono "qualsiasi rapporto di subordinazione" tra ente appaltante e personale dell'affidatario o che richiedono la timbratura su una bollatrice diversa da (ma ragionevolmente posta accanto a) quella dei dipendenti dell'ente.

È solo il caso di ricordare che vanno al contrario evitate situazioni, pur non assenti, in cui un capitolato è configurato, sin dal suo oggetto, come "sostituzione di personale dell'ente eventualmente assente", come personale da conferire nei turni scoperti entro un'organizzazione complessiva come quella di una struttura residenziale; e sono fortemente sospetti appalti in cui si prevede – ad esempio con riferimento a un servizio domiciliare – che l'affidatario riceva dall'ente appaltante delle schede di intervento che dettagliano tempi, luoghi, momenti della settimana e attività da svolgere da parte dell'operatore, magari nella sostanza già individuato sulla base di consuetudini presistenti. Sono infine spiacevoli da molti punti di vista le previsioni di un eccessivo controllo da parte dell'ente appaltante sulla scelta del personale dell'affidatario, come il chiedere di poter porre diritto di veto all'assunzione di una unità di personale.

3.10 Lo spazio per la progettualità

Fonti

Nell'analisi dell'evoluzione giuridica si sono ripercorsi i numerosi riferimenti secondo cui le forme di affidamento debbono, consentire la piena espressione della progettualità delle organizzazioni di terzo settore: così si esprime la legge 328/2000 e poi il d.pcm 30/03/2001; questo riafferma con chiarezza la dgr 79/2006. Nella sostanza si tratta di capire in che misura un capitolato prevede che la strutturazione dei servizi da offrire dipenda da scelte e orientamenti proposti dalle imprese partecipati, che vengono quindi prescelte in primo luogo perché portatrici di una proposta di intervento che sembra meglio di altre interpretare le finalità che l'amministrazione appaltante intende perseguire.

Criteri di valutazione

Preliminarmente, si sceglie di includere nell'analisi solo i casi aggiudicati secondo il criterio dell'OEPV, dal momento che laddove sia utilizzato il criterio del prezzo più basso – un terzo dei capitolati – la proposta progettuale semplicemente non sussiste.

Si sono quindi identificate *tre situazioni*. Nella prima ("adeguata") si ravvisa un'effettiva volontà, da parte dell'ente appaltante, di valutare e valorizzare la capacità propositiva delle imprese; l'ente riserva a sé, ovviamente, il compito di definire – con più precisione possibile – l'area problematica su cui intende intervenire e le finalità da perseguire e poi avvia una competizione tra concorrenti su proposte di strutturazione del servizio che meglio realizzino tali attese – comprensive anche di proposte innovative, senza escludere quelle che possono richiedere una revisione dell'assetto degli enti appaltanti.

Un secondo caso ("solo aspetti organizzativi") vede gli enti appaltanti stimolare una competizione tra proposte dei concorrenti che però non riguarda la strutturazione del servizio, ma meramente le modalità di organizzazione del personale. In questo caso le caratteristiche di espletamento del servizio sono definite, mentre si confrontano soluzioni diverse in termini di organizzazione della turnazione, programmi di formazione del personale, modalità di prestazione delle funzioni di responsabilità, ecc.

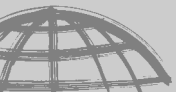
Non si può affermare in questi casi che vi sia un misconoscimento delle capacità organizzative dell'interlocutore, ma si tratta – se non di un appalto di personale nei termini deteriori dell'intermediazione di manodopera – di affidamento della funzione di gestione di unità di personale, che è cosa diversa dalla gestione di un servizio.

Il terzo caso contemplato è quello di assenza di una qualsivoglia valutazione delle capacità progettuali ("insufficiente"), o per assenza della valutazione di qualità (come nel caso di appalti al massimo ribasso) o per la sua sostanziale inconsistenza.

Risultati

Su 200 capitolati esaminati, 33 sono aggiudicati secondo il criterio del prezzo più basso e dunque la considerazione della progettualità è di per sé nulla; dei 167 rimanenti, 6 sono risultati non valutabili per la frammentarietà delle informazioni a disposizione e 161 sono invece stati valutati.

Se limitiamo l'analisi agli affidamenti aggiudicati con il criterio dell'Oepv, in oltre tre quarti l'oggetto principale di valutazione consiste nelle modalità di organizzazione del servizio, entro una procedura di gara che sembra garantire margini di autonomia progettuale alle imprese coinvolte (Tab. 45); questa percentuale scende al 64,4% se si includono nell'analisi anche i 33 casi di affidamento al massimo ribasso, considerandoli insufficienti dal punto di vista della valorizzazione della progettualità. I casi con valutazioni limitate agli aspetti organizzativi sono 25, il 15,5% del totale e i casi che



considerano in modo insufficiente la progettualità sono 11 (o 44, pari al 22.7%, se si considerano anche gli affidamenti secondo il prezzo più basso).

Come più volte segnalato, in questa fase interlocutoria, più che focalizzarsi sulle percentuali nei diversi sottogruppi, pare di poter affermare che, seppure concentrata maggiormente in alcuni ambiti, tendenze a una concezione limitativa della progettualità emergono prima e dopo la dgr (Tab. 46) e da parte di enti diversi (Tab. 47).

Escludendo i casi di aggiudicazione al massimo ribasso, rispetto al comportamento dei diversi enti nei confronti della progettualità, emerge una suddivisione abbastanza netta tra comuni ed enti Gestori, dove la valorizzazione della qualità è ampiamente diffusa (giudizio di adeguatezza in più dell'85% dei casi) e le ASL e le IPAB, dove la stessa percentuale scende al 65% (Tab. 47).

Tabella 45 Valorizzazione progettualità*

	Frequenza	Percentuale
Insufficiente	11 (44)	6,8 (22,7)
Solo aspetti organizzativi	25	15,5 (12,9)
Adeguate	125	77,6 (64,4)
Totale	161 (194)	100,0

* Tra parentesi sono indicati tutti i capitolati, anche quelli al massimo ribasso.

Tabella 46 Valorizzazione progettualità per ambito e per periodo pre o post dgr

	Insufficiente	Solo aspetti organizzativi	Adeguate	Totale
Socioassistenziale	27	12	54	93
Sociosanitario	8	11	34	53
Socioeducativo	5	1	31	37
Sanitario	0	1	1	2
Altro	1	0	7	8
Pre dgr	10	5	31	46
Post dgr	31	20	96	147
Totale	41	25	127	193

Tabella 47 Valorizzazione progettualità per tipo ente

	Insufficiente	Solo aspetti organizzativi	Adeguate	Totale
Comune	4	2	37	43
Ente gestore	2	7	49	58
ASL	2	7	11	20
IPAB	3	9	28	40
Totale	11	25	125	161

Considerazioni sintetiche

Il fatto che la capacità progettuale debba essere considerata nell'affidamento di servizi alla persona è oggi un dato abbastanza assodato; ma che ciò si concretizzi in modalità di affidamento coerenti è ancora oggetto di valutazioni contrastanti. Emergono su questo tema culture amministrative molto diverse, che vanno dalla disponibilità a rimettere in discussione l'organizzazione dell'ente a partire anche dalle proposte progettuali ricevute, alle sopravvivenze di affidamenti al massimo ribasso. In generale appare ancora necessario chiarire che l'oggetto di espressione progettuale non può consistere in una mera capacità di selezionare-formare-organizzare-licenziare personale, ma deve coinvolgere il nucleo centrale dell'affidamento, cioè consistere in un progetto di gestione del servizio affidato.

Raccomandazioni

La raccomandazione in questo caso può essere riassunta semplicemente nella previsione che il punto di maggiore rilevanza, nella valutazione dell'offerta tecnica, consista in un'esposizione circa obiettivi, modalità e strumenti di realizzazione del servizio.

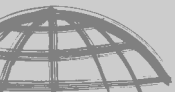
Non quindi le modalità di selezione o di gestione del personale, non l'organizzazione delle turnazioni, ma il progetto di servizio deve essere il vero oggetto di valutazione della proposta.

3.11 La valutazione della qualità

Fonti

Una volta constatato che i servizi alla persona debbono essere affidati con il criterio dell'OEPV, ne discende la necessità di dotarsi di strumenti di adeguata valutazione della qualità, come specifica la dgr 79/2006 all'art. 13, "valutando gli elementi qualitativi con un peso percentuale significativo". Si tratta di tematiche che attraversano l'intera normativa regionale e nazionale considerata e che non necessitano di ulteriori specificazioni. Si richiamano invece in questa sede alcuni aspetti ulteriori richiamati dalla citata dgr, quali:

- la necessità di assicurare "la massima chiarezza e intelligibilità dei criteri in base ai quali sarà effettuata l'aggiudicazione";
- la fedeltà al "principio di proporzionalità [secondo cui viene valutato] ogni criterio qualitativo sia necessario e adeguato rispetto agli scopi perseguiti, [...] evitando l'introduzione di criteri discriminanti, illogici e sproporzionati rispetto alla specificità del servizio oggetto dell'appalto";



- l'inserimento nei capitolati, "al fine di garantire la massima trasparenza rispetto ai criteri di selezione [non solo dei] i criteri d'aggiudicazione, ma, ove possibile, anche del valore loro attribuito (ponderazione); in subordine, ove il ricorso alla ponderazione risulti impraticabile, per ragioni dimostrabili, è possibile riportare i criteri in ordine decrescente di importanza".

Criteri di valutazione

Per la qualità vale la stessa avvertenza utilizzato per la progettualità e cioè che i dati sono esposti sia includendo tutti i casi valutabili, sia considerando solo gli affidamenti con il criterio dell'OEPV, dal momento che nel caso di prezzo più basso è di per sé evidente che la qualità è esclusa.

La valutazione degli elementi sopra richiamati è evidentemente sintetica e multidimensionale, dovendo tenere conto da una parte di aspetti quantitativi e facilmente oggettivabili (quanti punti alla qualità) dall'altra di aspetti, come la coerenza all'oggetto del capitolato e il grado di trasparenza nell'attribuzione di punteggi, che sono oggetto di giudizio che deve certamente essere motivato, ma che ha un grado di oggettivazione minore.

Il tutto a sua volta va rapportato con ragionevolezza alla *complessità del servizio da svolgere* e alla sua *dimensione*, dal momento che non sarebbe equilibrato attendersi la medesima articolazione e complessità della valutazione di qualità nella gestione quinquennale di una grande struttura residenziale e di un'assistenza scolastica di base per alunni disabili.

Su questa base sono stati redatti i giudizi dei singoli capitolati, isolando una fascia "insoddisfacente (comprensiva degli affidamenti al massimo ribasso e quindi privi di valutazione di qualità) e due gradazioni successive, corrispondenti a giudizi "medio" e "soddisfacente".

Risultati

La valutazione della qualità appare "soddisfacente" in 82 capitolati (la metà, se si considerano solo gli affidamenti con il criterio dell'OEPV) e insoddisfacente in 21, pari al 13% dei casi (cui si possono aggiungere i 33 aggiudicati con il criterio del prezzo più basso, per un totale del 27,7% dei casi) 17 dei quali aggiudicati con il criterio del prezzo più basso e quindi privi di valutazione di qualità); negli altri casi la valutazione ha conseguito risultati intermedi (Tab. 48).

La valutazione della qualità è uno dei casi in cui emerge più fortemente la maggiore diffusione della "cultura del buon affidamento" tra comuni ed enti gestori, ove si rinvencono la gran parte di casi di valutazione maggiormente positiva. In questi enti, limitando i casi a quelli con criterio di aggiudicazione secondo l'OEPV, complessivamente si ha una valutazione della qualità pienamente soddisfacente nel 62,4% dei casi, contro il 31,2% riscontrato nelle ASL e nelle IPAB. Tale differenza in parte riflette

Tabella 48 Valutazione della qualità esclusi e compresi i capitolati al prezzo più basso

	Frequenza		Percentuale	
	Esclusi	Compresi	Esclusi	Compresi
Soddisfacente	82	82	50,6	42,1
Media	59	59	36,4	30,2
Insoddisfacente	21	54	13,0	27,7
Totale	162	195	100,0	100,0

la tipologia dei servizi affidati, con una maggior presenza, in ASL e IPAB, di servizi residenziali relativamente complessi.

È forse il caso infine di soffermarsi sulla tabella 50, ove è possibile considerare congiuntamente la valutazione della qualità e l'adeguatezza delle tariffe (ove questo parametro è valutabile); ne derivano due considerazioni. La prima è che, se una cura nella valutazione della qualità non è di per sé garanzia di una pari attenzione all'adeguatezza economica, è vero però che gli enti meno attenti alla considerazione della qualità incorrono molto più frequentemente nella definizione di basi d'asta incongrue. Laddove la valutazione della qualità è insoddisfacente (33 casi, comprensivi di quelli aggiudicati al massimo ribasso), la base d'asta è adeguata in 7 casi, pari al 21%; nei casi in cui la valutazione di qualità è media (46 casi) le tariffe sono adeguate nel 30% dei casi e nelle situazioni in cui il giudizio sulla valutazione di qualità è alta le tariffe sono adeguate nel 44% dei casi. In altre parole: la "cultura del buon affidamento" non garantisce, ma la sua assenza facilmente ha come conseguenza anche la poca attenzione agli aspetti economici.

La seconda è che questa tabella inizia a delineare, seppure in prima approssimazione, l'estensione delle *valutazioni complessivamente positive* (con riferimento ai capitolati in cui si dispongano di entrambe le informazioni qui considerate); infatti se, come sembra ragionevole, si ritiene di qualità accettabile un capitolato con tariffe congrue e valutazione della qualità almeno "media", vediamo che ricadono in questa valutazione 41 capitolati esaminati (il 29%); di essi, 27, pari al 19% del totale, evidenziano tariffe adeguate e valutazione della qualità soddisfacente, meritando quindi, limitatamente a questi due parametri, una valutazione pienamente positiva.

Tabella 49 Valutazione della qualità per tipo di ente

	Soddisfacente	Media	Insoddisfacente	Totale
Comune	26	11	6	43
Ente gestore	37	17	4	58
ASL	6	10	4	20
IPAB	13	21	7	41
Totale	82	59	21	162

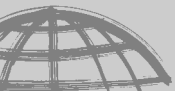


Tabella 50 Valutazione della qualità per adeguatezza tariffe

Tariffe	Valutazione qualità			
	Soddisfacente	Media	Insoddisfacente	Totale
Adeguate	27	14	7	48
Probabilmente inadeguate	17	14	8	39
Inadeguate	17	18	18	53
Totale	61	46	33	140

Considerazioni sintetiche

A premessa delle considerazioni va ricordato come, prima di ogni riserva su come le valutazioni di qualità sono operate, la qualità sia, in un modo o nell'altro, un elemento che le amministrazioni sanno di dover valutare quando affidano servizi alla persona. Si può inoltre confermare che l'auspicio della dgr 79/2006 circa l'attribuzione di un peso significativo alla valutazione della qualità è nella maggior parte dei casi rispettato. Salvo eccezioni, alla qualità sono attribuiti non meno di 40 punti e non sono infrequenti casi in cui ad essa sono destinati 60 o più punti su 100. Ancora, rispetto ai richiami della dgr, va segnalato che i casi di elementi di valutazione palesemente incongruenti sono limitati.

Sono invece diffusi casi in cui gli elementi di valutazione sono espressi in modo approssimativo o sono comprensivi di una pluralità di dimensioni che rendono l'indicatore eccessivamente complesso per garantire trasparenza.

Emerge inoltre come comuni ed enti gestori abbiano sistematicamente valutazioni migliori, mentre – analogamente a quanto era emerso circa l'esame della valorizzazione della progettualità del partner – ASL e IPAB manifestino problemi abbastanza diffusi.

Raccomandazioni

Alcune raccomandazioni corrispondono ad atteggiamenti comuni degli enti appaltanti: la qualità deve costituire un oggetto significativo di giudizio (e quindi è ragionevole che rappresenti dal 40% al 70% dei punti attribuiti) e debbono esservi barriere che impediscono l'accettazione di un'offerta incongrua dal punto di vista qualitativo di risultare vincitrice, anche quando estremamente vantaggiosa dal punto di vista economico: e dunque deve esservi un punteggio minimo da conseguire, comunque superiore alla metà dei punti attribuiti agli aspetti qualitativi, affinché l'offerta sia presa in considerazione.

Richiamata nel precedente paragrafo la centralità del progetto di gestione, è importante che, con riferimento agli aspetti metodologici:

- il criterio utilizzato rispetto al servizio valutato sia pregnante e coerente con un'ottica di valutazione dell'output di servizio, chiamando in causa le scelte organizzative dell'ente solo secondariamente, ove esse costituiscano la via più ragionevole per approssimare una misurazione della qualità del servizio reso;
- le macro – categorie generali (ad esempio "Organizzazione del lavoro") siano articolate in sottocategorie analitiche che rendano trasparenti le effettive attese dell'ente appaltante in materia (ad esempio "Articolazione dei turni di lavoro", "Strumenti per la reperibilità del responsabile", "Orari di reperibilità del responsabile", ecc.);
- per ciascuna delle sottocategorie sia indicato il punteggio massimo attribuibile, in modo da rendere trasparenti i pesi relativi delle attese dell'ente appaltante (ad esempio, "Orari di reperibilità del responsabile - massimo 3 punti");
- laddove possibile, e cioè sempre ove l'indicazione progettuale sia riconducibile a un quantità numerica, nonché tutte le altre volte in cui ciò è possibile, indicazione dei criteri di attribuzione dei punteggi stessi (ad esempio "reperibilità in orari d'ufficio - 1 punto; reperibilità orari d'ufficio e serale - 2 punti; reperibilità 24 ore nei giorni feriali - 3 punti").

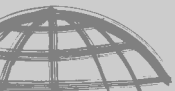
Un altro aspetto rilevante, è cioè la questione della valutazione in sede di aggiudicazione di elementi curriculari, è oggetto del successivo paragrafo.

3.12 La valutazione di elementi curriculari

Fonti

La questione della valutazione degli elementi curriculari rappresenta un'articolazione della discussione sul tema qualità. La Circolare del marzo 2007¹⁵ si è limitata a recepire una giurisprudenza consolidata tesa a ritenere non pertinenti nella fase di valutazione dell'offerta le caratteristiche che potremo definire "curriculari" (le esperienze dell'impresa, le esperienze dei lavoratori, dei responsabili, le certificazioni di qualità, ecc.). I motivi di questa posizione sono difficilmente contestabili, anche se va segnalato come essa abbia censurato comportamenti (ugualmente fragili da un punto di vista giudico) ispirati da logiche diverse: per esemplificare, dall'attribuzione di pun-

¹⁵ La circolare a firma dell'allora ministro Bonino, recependo una consolidata giurisprudenza comunitaria, ha rimarcato che "per quanto riguarda, in particolare, l'aggiudicazione degli appalti di servizi, si è posto il problema dell'utilizzo, ai fini della valutazione dell'OEPV, di elementi attinenti all'esperienza o alla qualifica professionale e, in generale, alla capacità tecnica, economica o finanziaria del prestatore (ad esempio curriculum, licenze o certificazioni di qualità ovvero servizi analoghi prestati in precedenza). Tali elementi, in quanto attinenti alla capacità del prestatore di eseguire i servizi oggetto dell'appalto, possono essere utilizzati unicamente ai fini della selezione dei concorrenti". In sostanza elementi quali il curriculum degli operatori o delle imprese concorrenti, la presenza di certificazioni di qualità o altri elementi "curriculari" possono essere utilizzati per individuare quali imprese hanno titolo a presentare offerta in un bando di gara, ma, una volta che l'impresa è stata giudicata idonea alla partecipazione, non possono essere utilizzati per l'attribuzione di punteggi utili per l'aggiudicazione; a questo fine possono essere considerati esclusivamente elementi relativi alle caratteristiche dell'offerta.



teggi in proporzione al fatturato conseguito, all’attribuzione di punteggi sulla base del grado di radicamento sul territorio misurato ad esempio attraverso il numero di accordi o protocolli con le associazioni e il volontariato.

Criteri di valutazione

Si sono a questo proposito identificate tre situazioni diverse. La prima è caratterizzata dall’“assenza di elementi curriculari”, la seconda dalla “presenza residuale e non decisiva degli stessi”, la terza di una loro “presenza rilevante e decisiva” e talvolta maggioritaria entro la quota di punteggio attribuito agli elementi non economici.

Risultati

La valutazione di questo parametro ha senso ovviamente solo laddove sia compiuta una valutazione di qualità, dal momento che gli elementi curriculari sono per definizione assenti in una aggiudicazione al massimo ribasso; dunque l’analisi è ristretta ai 159 capitolati aggiudicati con il criterio dell’OEPV in cui sia possibile determinare l’esatta natura degli elementi qualitativi valutati.

Ciò premesso, va segnalato che i capitolati completamente privi di elementi curriculari sono abbastanza pochi. In questo caso sono alleate una parte della “cultura del buon affidamento”, spesso tarda a recepire questo orientamento normativo e incline al contrario a valorizzare rapporto con il territorio ed esperienza come fattori di qualità; e le culture di affidamento più meccanicistiche, che inducono a individuare in elementi quali fatturato pregresso o certificazioni degli oggetti comodamente valutabili. Al di là che la dgr 79/2006 non trattasse il tema specifico, va segnalato che gli affidamenti più recenti non sembrano significativamente diversi dagli altri, segno che la normativa non pare penetrata nella prassi amministrativa di molte stazioni appaltanti (Tab. 52).

Tabella 51 Elementi curriculari

	Frequenza	Percentuale valida
Assenti	38	23,9
Presenti ma limitati	62	39,0
Importanti	59	37,1
Totale	159	100,0

Tabella 52 Elementi curriculari per periodo pre o post dgr

	Assenti	Presenti ma limitati	Importanti	Totale
Pre dgr	9	11	15	35
Post dgr	29	51	44	124
Totale	38	62	59	159

Tabella 53 Elementi curriculari per tipo ente

	Assenti	Presenti ma limitati	Importanti	Totale
Comune	17	9	17	43
Ente gestore	12	29	17	58
ASL	2	6	12	20
IPAB	7	18	13	38
Totale	38	62	59	159

Vista la combinazione di tradizioni culturali diverse inclini a considerare questo tipo di elementi, non emergono relazioni significative nemmeno con riferimento al tipo di ente, come emerge nella tabella 53.

Considerazioni sintetiche

La situazione illustrata sembrerebbe aprire un ulteriore fronte di problematicità; va d'altra parte chiarito che sarebbe ingeneroso considerare il 76% dei capitolati che nella tabella 51 appaiono viziati da elementi curriculari più o meno rilevanti come frutto delle volontà "maliziose" che la norma vorrebbe evitare.

Piuttosto, essendo evidenti i buoni propositi di molti degli enti che incorrono in questa anomalia, sembra opportuna un'opera di diffusione delle prassi delle stazioni appaltanti più accorte, che hanno messo a punto sistemi di valutazione della qualità che non trascurano gli elementi di radicamento sul territorio e di qualità conseguita nei servizi affidati, pur senza conformarne la valutazione in senso curriculare.

Raccomandazioni

Gli elementi curriculari vengono (erroneamente) introdotti dagli enti per rispondere a diverse esigenze; si tratta dunque di rendere tali esigenze (ove fondate) compatibili con lo spirito e la lettera della normativa. Nella tabella si prova a schematizzare le esigenze emerse e le soluzioni suggerite, ovviamente tenendo conto che ciò che può essere valutato sono proposte/intendimenti per il futuro e non elementi curriculari maturati nella precedente attività.

Tabella 54 Come trattare gli elementi curriculari

Elemento	Modalità erroneamente utilizzata	Suggerimento
Caratteristiche del personale/ del coordinatore	Valutazione del curriculum o di elementi quali anni di esperienza nel settore	Valutare la modalità di svolgimento delle funzioni connesse all'individuazione, alla selezione, alla formazione e alla supervisione del personale. Qualora l'impresa proponga modalità convincenti vi sono buoni ragioni per credere che l'esigenza di vedere impiegate risorse umane adeguate sarà soddisfatta

(continua)

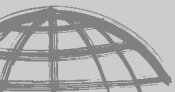


Tabella 54 *(segue)*

Elemento	Modalità erroneamente utilizzata	Suggerimento
Grado di radicamento nel territorio	Precedenti esperienze nel territorio, rapporti avviati con altre organizzazioni di terzo settore	Descrizione delle modalità con cui si intende favorire il raccordo con le organizzazioni di terzo settore del territorio, analisi dei bisogni del territorio, ecc.
Assicurarsi procedure qualitativamente adeguate	Possesso di certificazione di qualità	Descrizione delle metodologie di lavoro che si intendono adottare, produzione della modulistica, descrizione del flusso operativo e informativo, ecc.
Garantire adeguata capacità tecnica e professionale	Fatturati conseguiti nel settore di attività, anni di esperienza, precedenti esperienze nel settore e/o con l'ente, ecc.	Questi elementi possono trovare collocazione nelle procedure di selezione dei partecipanti, ma sono del tutto inappropriate in sede di valutazione. È necessario reindirizzarsi verso elementi di valutazione del progetto di gestione

3.13 Le modalità di verifica

Fonti

Accanto alle previsioni generali relative agli affidamenti, va ricordato che la dgr 79/2006, art. 16, dedica al tema della verifica una specifica attenzione: "Tra le criticità da evidenziarsi a proposito del ricorso alle indicate procedure, va segnalata l'eventualità che, nella fase d'esecuzione del contratto, sia più difficile mantenere e garantire, nel tempo, il livello elevato della qualità delle prestazioni descritto nel progetto. Poiché la concorrenzialità sugli aspetti qualitativi è limitata alla fase dell'aggiudicazione, per prevenire e contrastare tale eventualità, nelle clausole del contratto devono essere indicate le modalità di controllo e verifica ed è opportuno che siano previste anche le penalità, qualora nella fase d'esecuzione del contratto si evidenzino riduzioni del livello della qualità e delle prestazioni descritte nel progetto e degli elementi qualitativi dichiarati in sede d'offerta".

Criteri di valutazione

Premesso che tutti i capitolati riservano all'ente appaltante la possibilità di compiere verifiche sul servizio affidato, si sono ricercati elementi aggiuntivi che orientassero nel senso previsto dalla dgr.

Possono essere previste consegne di relazioni periodiche, riunioni di verifica tra affidatario e servizi, messa a punto – eventualmente inserita tra gli elementi progettuali oggetto di valutazione – di rilevamenti presso l'utenza, ecc.

Si è andati, per semplificazione, a discriminare quindi tra i casi in cui il capitolato si limita alla previsione formale delle verifiche di rito (quale ad esempio il riservarsi nel

capitolato la possibilità di svolgere attraverso propri operatori controlli periodici, nonché la richiesta di produrre periodicamente materiale quale fogli presenza, ecc.), e quelli in cui a questo tema sono dedicati strumenti articolati e una specifica attenzione oppure in cui tra gli elementi di giudizio del progetto-offerta è dato un peso non residuale alle modalità di valutazione (ad esempio previsione di griglie, schede, interviste agli utenti, report, ecc.)

Risultati

Come emerge nella tabella 55 i capitolati che si distinguono per la previsione di un sistema di verifiche che superino il livello essenziale burocratico, corrispondono a circa la metà del totale.

La propensione a modalità di verifica più accurate è una delle variabili rispetto a cui si nota un certo impatto della dgr (o comunque di un'evoluzione in senso di maggiore accuratezza nel corso degli anni): mentre negli affidamenti pre dgr il 63% degli enti si limitavano a strumenti essenziali, dopo la dgr questa quota scende al 47% (Tab. 56).

La cultura della verifica emerge come derivazione di quella che è stata definita "cultura del buon affidamento", in particolare da parte di comuni ed enti gestori (Tab. 57),

Tabella 55 Verifiche

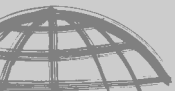
	Frequenza	Percentuale valida
Solo essenziali	100	51,0
Ampie	96	49,0
Totale	196	100,0
Non valutabile	4	–

Tabella 56 Verifiche per periodo pre o post dgr

	Solo essenziali	Ampie	Totale
Pre dgr	29	17	46
Post dgr	71	79	150
Totale	100	96	196

Tabella 57 Verifiche per tipo ente

	Solo essenziali	Ampie	Totale
Comune	17	29	46
Ente gestore	25	48	73
ASL	16	4	20
IPAB	42	15	57
Totale	100	96	196

**Tabella 58** Verifiche per importo contratto (euro X 1000)

	Solo essenziali	Ampie	Totale
Sino a 200	40	20	60
200 – 750	28	28	56
750 – 2000	15	29	44
Oltre 2000	17	19	36
Totale	100	96	196

i soggetti in cui sono più facilmente giunte a maturazione le riflessioni che hanno originato il complesso di normative qui richiamate, tra cui la dgr; in questi enti i casi di verifiche solo essenziali sono limitate al 35% dei casi, mentre se ci riferiamo ad Asl e IPAB oltre tre quarti dei capitolati.

Infine va tenuto conto che la maggiore o minore articolazione delle procedure di verifica è ragionevolmente legata al livello di complessità dell'affidamento e all'importo del contratto. Non stupisce, quindi, come si constata nella tabella 58, che i contratti di dimensioni minori vedano una prevalenza di modalità di verifiche essenziali, che la classe di maggiore dimensione abbia un numero pari di verifiche essenziali e verifiche ampie, mentre queste ultime prevalgano per affidamenti superiori ai 750.000 euro.

Considerazioni sintetiche

Il sistema di verifica, soprattutto nella sua versione “partecipata” dal complesso degli *stakeholder*, sembra essere un elemento racchiuso entro una cerchia abbastanza limitata di enti altamente sensibili alle modalità di rapporto con il terzo settore e comunque alla cerchia degli enti socioassistenziali; probabilmente le stesse pratiche che un ente sostiene come segno di qualità negli affidamenti, sono da altri percepiti come inutili affaticamenti della procedura, tanto più che frequentemente in questi casi si verificano “deragliamenti” verso concezioni vicine all’intermediazione di manodopera, in cui quindi la questione delle verifiche semplicemente non si pone, essendo il personale sotto comando dell’ente appaltante. Anche in questo caso appare auspicabile comunque un’opera di diffusione delle buone prassi e di contaminazione positiva, che porta queste modalità di verifica a diventare lo standard almeno negli affidamenti di maggiori dimensioni.

Raccomandazioni

È difficile trovare una regola universale per quanto riguarda le verifiche, che vanno rapportate a un insieme di fattori quali l’importo del contratto, il grado di complessità, i rischi di asimmetria informativa connessi al tipo di servizio, ecc.

È importante inoltre trovare un equilibrio tra la massima accuratezza nella verifica e un indesiderabile appesantimento cartaceo che rischia di assumere valenze meramente formali.

Probabilmente è opportuno ragionare sui criteri di verifica, soprattutto in affidamenti di grandi dimensioni, su diversi livelli; è ovviamente irrinunciabile il ruolo dell'ente affidatario nell'accertare il rispetto degli standard di servizio e degli elementi desumibili dal capitolato e dall'offerta vincitrice. In taluni casi però questi aspetti possono non essere sufficienti e vanno integrati con:

- attività di rendicontazione sul servizio svolto da parte dell'affidatario, che può assumere diversi livelli di complessità a seconda del servizio svolto, dalla mera registrazione delle presenze presso un servizio, alla tenuta di strumenti di registrazione periodica degli eventi significativi occorsi;
- attività di verifica fatta da enti terzi (rappresentanti di utenti, enti indipendenti di ricerca, ecc.) soprattutto per elementi quali la soddisfazione degli utenti o l'impatto del servizio sul fenomeno su cui si propone di incidere.

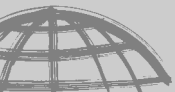
È evidente che soprattutto quest'ultimo tipo di strumenti non è privo di costi e quindi va commisurato all'entità dei risultati attesi.

3.14 Le clausole asimmetriche

Cinquantadue capitolati su 200 presentano clausole asimmetriche. Tale definizione non si basa su specifiche normative, ma sulla coerenza generale di un complesso normativo teso a vedere il momento dell'affidamento come inserito – senza con ciò negare le dinamiche concorrenziali e i rispettivi ruoli – entro un sistema di rapporti improntato a uno stile di reciprocità e di comune coinvolgimento per il perseguimento di obiettivi condivisi.

Esemplificando cosa si intende con clausole asimmetriche:

- la previsione, in un affidamento (un asilo nido, in specifico) in cui il corrispettivo è computato sulle ore lavorate, che l'operatore della cooperativa affidataria, dopo essersi recato al mattino sul luogo di lavoro, quando si verificano un certo numero di assenze, sia tenuto a tornare a casa senza avere – né lui né la cooperativa – nulla da pretendere;
- la previsione che, non a seguito di documentata incapacità o inettitudine al compito, ma su semplice richiesta dell'ente appaltante, una unità di personale debba essere rimossa e sostituita;
- la previsione che, non a motivo di modifiche legislative nei compiti istituzionali degli enti, ma per mera determinazione dell'ente appaltante, un contratto possa essere interrotto con minimi preavvisi (ad esempio 15 giorni) senza che l'affidatario abbia nulla da pretendere;



- la previsione di un regime contrattuale equivalente all'assunzione "in prova", per cui in un periodo determinato (ad esempio i primi 4 o 6 mesi) il contratto può essere risolto dall'ente appaltante senza formalità e senza indennizzi.

Queste clausole (e le relative varianti) potrebbero essere discusse dal punto di vista della legittimità giuridica, ma ciò esula dai compiti di questa ricerca. Ciò che invece è pertinente è segnalare come esse siano incongruenti, prima ancora che con specifiche disposizioni, con il complesso degli orientamenti emersi dallo sviluppo normativo che è stato richiamato e che ha avuto un punto fermo nell'approvazione della dgr 79/2006.

Si potrebbe forse osservare che, nella pratica, tali clausole vengono raramente agite, ma ciò non ne annulla gli aspetti di criticità, dal momento che possono semplicemente essere introdotte come "deterrente strategico" nella normale dinamica di relazione tra le parti: come minaccia di ultima istanza volta a piegare eventuali rivendicazioni della controparte contrattuale o, ancor prima, a prevenirle per il fatto stesso di poter essere messe in campo all'occorrenza. La loro diffusione non marginale le rende un elemento degno di considerazione.

3.15 Valutazione sintetica dei capitolati

Se si considerano gli aspetti inderogabili e qualificanti di un capitolato – sinteticamente: tariffe adeguate, aggiudicazione con il criterio dell'OEPV, assenza di elementi (troppo spinti) di intermediazione di manodopera, valutazione di qualità accettabile – quanti sono i capitolati che possono essere valutati positivamente, in quanto non emergono particolari criticità su nessuno degli aspetti citati? E quanti mostrano in aggiunta particolari eccellenze, per una valutazione della qualità particolarmente accurata, per modalità di verifica avanzate, la capacità di valorizzare appieno la progettualità dell'interlocutore?

La tabella 59 fornisce una prima risposta ai quesiti: 78 affidamenti su 200 (il 39%) non presentano gravi criticità relativamente alle aree più sensibili sopra citate; di questi, 27 presentano particolari caratteri di "eccellenza", che li rendono utili termini di paragone per futuri affidamenti. Il 61% dei capitolati risulta invece "insufficiente". E quando si analizzassero solo i capitolati in cui è stato possibile dare un giudizio compiuto sull'adeguatezza delle tariffe, la quota di capitolati insufficienti sfiora il 70%.

I casi in cui coesistono *due o più elementi gravi* quali la base d'asta insufficiente, l'aggiudicazione al massimo ribasso, l'intermediazione di manodopera, la durata annuale o infra annuale e la presenza di clausole asimmetriche punitive sono oltre un terzo (35,5%); nel 25,5% dei casi (quelli cui, nella valutazione discreta, è stato attribuito punteggio pari a 5 su 10) sono nella maggior parte di casi affidamenti talvolta abbastanza ben curati, ma dove la base d'asta è inferiore ai criteri minimi fissati.

Tabella 59 Valutazione sintetica

	Tutti		Solo con tariffe valutabili	
	Frequenza	Val. %	Frequenza	Val. %
Insufficiente	122	61,0	102	69,9
Sufficiente - discreto	51	25,5	23	15,7
Buono - ottimo	27	13,5	21	14,4
Totale	200	100,0	146	100,0

Tabella 60 Valutazione della qualità per tipo di ente

	Insufficiente	Sufficiente - discreto	Buono - ottimo	Totale
Comune	25	14	9	48
Ente gestore	43	14	16	73
ASL	13	8	1	22
IPAB	41	15	1	57
Totale	122	51	27	200

Forse la relazione che vale maggiormente la pena di sottolineare è che quasi tutti (25 su 27) i capitolati degni della miglior menzione sono emessi da enti gestori; d'altra parte solo un capitolato di ASL e uno di IPAB riceve questo giudizio, sebbene un certo numero giunga a valutazioni sufficienti o discrete.

Va comunque constatato come in tutti i tipi di ente la maggioranza dei capitolati abbia un giudizio insufficiente.

D'altra parte è corretto evidenziare come vi siano invece testi estremamente ben curati, in cui traspare in egual modo l'effettiva volontà dell'amministrazione di selezionare con trasparenza ed efficacia l'offerta migliore a vantaggio degli utenti e di instaurare un rapporto costruttivo con il partner di terzo settore. In questi affidamenti, oltre a un importo economico congruo (o, in alcuni casi, dell'apertura a ricevere offerte in rialzo), la valutazione si centra in primo luogo sul progetto di gestione, i criteri di valutazione sono ben mirati al tipo di servizio affidato e il loro peso relativo è specificato in modo trasparente, la durata del rapporto è equilibrata rispetto ai risultati da conseguire e allo sforzo economico e organizzativo richiesto al partner.

La presenza di questi affidamenti è un elemento importante perché mette in luce come il "buon affidamento" spesso citato non sia un auspicio teorico cui tendere, ma un concreto risultato che diverse amministrazioni hanno conseguito; sono la prova di come vi possano essere affidamenti – per quanto si può evincere dall'esame cartaceo degli atti di gara – che conciliano la tutela degli interessi pubblici da parte dell'ente appaltante e una concezione avanzata del rapporto con il terzo settore coerente con lo spirito e la lettera della dgr 79/2006.

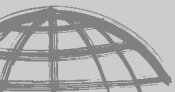


4. Conclusioni

4.1 Gli enti: quali atteggiamenti di fronte agli affidamenti

Semplificando, l'analisi dei capitolati evidenzia situazioni diverse, che possono essere così schematizzate:

- Vi è una parte degli enti sostanzialmente estranea alla logica del “buon affidamento” che dà forma alla dgr 79/2953. Si tratta di affidamenti governati da una cultura che non individua specificità connesse al fatto di affidare servizi di cura e utilizza pertanto schemi logici analoghi a quelli cui fanno riferimento provveditori per l'acquisto di beni o servizi in ambiti diversi dalla cura della persona. Questi enti affidano al massimo ribasso, o se utilizzano il criterio dell'OEPV inquadrano l'aspetto progettuale in senso limitativo – ad esempio come mera organizzazione di turni di personale o di sistemi di sostituzioni; valutano la qualità in modo approssimativo, sono lontani da strumenti di verifica che interessino il merito sostanziale dei progetti. Soprattutto tra le ASL e le IPAB questa impostazione non è assente, anche se fortunatamente si può affermare che oggi questo genere di cultura non è più prevalente e ciò grazie non solo e non tanto alla dgr del 2006 ma a una progressiva cultura del buon affidamento consolidatasi in Piemonte a partire dalla metà degli anni novanta.
- Vi sono casi intermedi, in cui una cultura dell'affidamento estranea o scettica rispetto alle peculiarità relative ai servizi di cura viene combinata con alcuni elementi che manifestano una qualche contaminazione con la cultura del buon affidamento. In questi casi elementi quali i riferimenti alla qualità appaiono generalmente “subiti” più che fatti propri per intima convinzione. In sostanza si tratta di enti che, forse per adempimento formale alle normative succedutesi, si rassegnano a lasciare almeno ufficialmente da parte le modalità di affidamento usuali in altri settori.
- Vi sono casi in cui gli enti appaltanti dimostrano di avere presente almeno alcuni aspetti del dibattito che ha portato alla cultura del buon affidamento, soprattutto dal punto di vista delle condizioni di salvaguardia dei lavoratori o delle prescrizioni di legge in materia di intermediazione di manodopera. Sono introdotte condizioni formalmente iper tutelanti a vantaggio dei lavoratori (nel senso di tutela non solo dei diritti da riconoscersi in forza di normative vigenti o di comuni prassi di tutela, ma anche di tutela aggiuntive originali) e misure sanzionatorie severe in caso che esse siano disattese. Lo stesso per gli aspetti di intermediazione di manodopera, rispetto ai quali si introducono negli articolati cautele ripetute. D'altra parte una lettura più approfondita non manca di generare perplessità: si richie-



dono misure di assoluta tutela per il personale, ma sono previste basi d'asta palesemente insufficienti, si specifica l'assenza delle caratteristiche formali dell'intermediazione di manodopera, ma non è richiesto/valutato un progetto di gestione del servizio in oggetto. A fronte di una irreprensibilità formale, facilmente questi affidamenti si allontanano nella sostanza dalla cultura del buon affidamento, salvo mantenere un margine di contrattualità che consenta all'amministrazione appaltante di agire in propria tutela laddove si originino delle criticità.

- Vi sono casi in cui gli elementi che caratterizzano la cultura del buon affidamento sembrano non solo costituire l'adempimento a una formalità, ma derivare da una reale concezione avanzata circa il rapporto tra enti pubblici e terzo settore; sono i capitolati che hanno avuto voti eccellenti e in cui sembra di poter percepire in modo chiaro come le specifiche previsioni (sulla qualità, sulle verifiche, sulla modalità di valutazione, ecc.) siano un tentativo di tradurre una effettiva volontà di instaurare l'autentico rapporto di partenariato, di reciproca e comune responsabilizzazione e di valorizzazione della capacità progettuale del partner, che costituisce il fondamento della dgr 79/2006 e della cultura in cui essa è maturata.

4.2 Una sintesi dei risultati

Giunti al termine di questo esame sono quindi emersi aspetti positivi, ma anche notevoli criticità. Non è secondario il fatto che gli affidamenti in ambito sociale, nella grande maggioranza:

- siano aggiudicati con il criterio dell'OEPV;
- siano in buona parte pluriennali;
- dedichino alla qualità una quota significativa del punteggio.

Questi elementi non sono frutto di garanzie introdotte da normative generaliste – come ad esempio l'adeguamento dei prezzi in affidamenti pluriennali – ma derivano da riflessioni specifiche elaborate nell'ambito di quella che è stata definita la “cultura del buon affidamento” dei servizi alla persona e si sono affermati come standard diffuso. Così come, sebbene meno diffusa, sembra solida, almeno entro un certo ambito, una attenzione agli aspetti della verifica come processo ampio e partecipato che è sconosciuta al di fuori della citata cultura.

In questo senso, se da una parte si è constatato come la dgr 79/2006 non sia, se non in casi limitati, esplicitamente citata nei capitolati, sarebbe scorretto affermare che essa – o meglio: il processo culturale, lungo più di un decennio, che ha avuto la dgr citata come esito – sia estranea alla pratica degli enti piemontesi.

Al tempo stesso l'analisi condotta porta a sottolineare gli elementi di criticità. Ancora troppo diffusa la concezione strumentale della cooperazione come intermediatore di personale o, al limite, come affidatario di un servizio di organizzazione delle risorse

umane. Ciò rischia di rendere sterile ogni valutazione degli elementi qualitativi, che vengono svuotati del significato più pregnante che la normativa gli assegna, cioè quello di essere il luogo della “valutazione della progettualità”.

Infine, l'elemento economico; è evidente che i dati che stanno emergendo richiedono una valutazione ampia e urgente su come conciliare istanze diverse: dei cittadini e degli enti che sono istituzionalmente chiamati ad assicurare loro servizi, delle imprese, dei lavoratori.

4.3 Una proposta

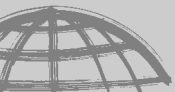
L'analisi dei capitoli ha messo in luce, insieme ad alcuni aspetti confortanti, criticità non indifferenti, che rischiano di minare non solo singole previsioni normative, ma i principi stessi, richiamati nella Introduzione, che hanno ispirato quella “filiera normativa” che dall'art. 5 della 328 va all'atto di indirizzo del 2001, quindi alla legge regionale 1/2004 e infine alla dgr 79/2006. Una filiera normativa i cui concetti chiave ruotano intorno alla “valorizzazione della progettualità”, alla promozione del terzo settore, alle condizioni di lavoro di chi vi opera: tutte istanze coerenti con il proposito di realizzare una concreta sussidiarietà e a una concezione dei rapporti tra enti pubblici e terzo settore ispirata a logiche di partenariato.

La persistenza – e forse l'espansione – di criticità relative agli aspetti economici, di situazioni inquadrabili come intermediazione di manodopera o ad essa assai prossime, il fatto che non siano scomparsi affidamenti di durata annuale o aggiudicazioni al massimo ribasso, sono elementi che richiedono una adeguata capacità di reazione. Il fatto che queste situazioni sussistano, in alcuni casi in aperto contrasto con circa 15 anni di previsioni normative, evidenzia che un'azione di tutela delle singole parti (cooperativa vs amministrazione appaltante, sindacato vs cooperativa, cooperativa rispettosa delle regole vs cooperativa che opera in dumping, ecc.) non è sufficiente a superare le criticità. Troppe sono infatti le variabili rispetto all'affidare la risoluzione dei problemi di sistema al gioco dei singoli attori: il potere contrattuale di chi sarebbe tenuto/interessato a modificare l'elemento di criticità, i costi, economici e di mercato, delle azioni individuali, dinamiche di convenienza o di scambio che possono consigliare prudenza nel mettere in luce le criticità.

D'altra parte i ragionamenti condotti in questa ricerca ben evidenziano quanto sia limitativo ritenere le criticità come meri rischi di danno a un singolo attore interessato (la cooperativa, il lavoratore, l'utente, ecc.)

Correttamente e non a caso l'ente che commissiona l'indagine è una conferenza che riunisce portatori di interessi diversi, perché è facile argomentare che il superamento dei problemi riscontrati sia di interesse comune a ciascuno di essi.

Dunque, fatti ovviamente salvi i diritti individuali di ciascuno dei soggetti coinvolti ad agire in propria tutela a termini di legge, vi è probabilmente necessità anche di un'a-



zione diversa, che potrebbe trarre spunto dalla metodologia di lavoro usata in occasione di questa ricerca.

Quale sarebbe, ad esempio, l'effetto della valutazione di un soggetto autorevole e indipendente, terzo rispetto agli attori in gioco, non condizionato da interessi di parte, che intervenga valutando le procedure di affidamento?

Un effetto nullo, ovviamente, laddove vi sia un attore esplicitamente intenzionato ad operare in modo opportunistico in spregio alla normativa e al buon senso; ma probabilmente un effetto non marginale in molti altri casi, soprattutto laddove i criteri di valutazione fossero definiti con il concorso e con l'accordo dei diversi detentori di interesse, come è avvenuto nel caso di questa ricerca.

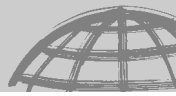
4.4 Le raccomandazioni – sintesi

Sono di seguito riassunte le principali raccomandazioni emerse in questo rapporto di ricerca; va tenuto in conto che non possono essere considerate alla stregua di indicazioni generali circa gli aspetti da tenere in conto negli affidamenti – il che richiederebbe certamente un lavoro più ampio e un confronto con il d.lgs 163/2006 assunto a termine di riferimento analogamente a quanto qui avviene con la dgr 79/2006.

Più modestamente, si tratta di individuare i punti di maggiore criticità nell'affidamento di servizi alla persona come emersi dall'analisi qui svolta, e di evidenziare soluzioni virtuose, come emerse dai migliori capitolati esaminati.

Tabella 61 Indicazioni sintetiche sulle modalità di affidamento

Tema	Indicazione
Inclusione della dgr 79/2006 nei riferimenti della procedura	Inserimento nei riferimenti generali che governano la procedura, accanto ai rimandi al d.lgs 163/2006, affermazioni quali "La procedura si conforma a quanto previsto dalla dgr 79/2006, e in particolare a quanto previsto dagli articoli 11, 12, 13 e 16"
Durata degli affidamenti	Affidamenti sempre pluriennali; durata degli affidamenti commisurata agli investimenti materiali e organizzativi richiesti; inserimento della riserva di procedere a trattativa privata al termine dell'affidamento
Criterio di aggiudicazione	Offerta economicamente più vantaggiosa con attribuzione di punteggi relativi al prezzo sulla base di formule inversamente proporzionali al costo (e non direttamente proporzionali al ribasso)
Requisiti di ammissione	Ciascuna clausola restrittiva va verificata nella sua effettiva utilità per l'amministrazione, in termini di effettiva affidabilità degli interlocutori. Evitare di valutare i requisiti tecnici considerando i fatturati conseguiti con specifici tipi di enti (ad esempio solo enti pubblici) se non ve ne è un più che solido motivo. Ricordare che le imprese possono crescere. Le certificazioni di qualità, se ritenute utili, non debbono essere irragionevolmente specifiche
Adeguatezza basi d'asta	Evitare la concorrenza sul prezzo laddove i fattori produttivi siano predeterminati. Negli altri casi, considerare che i tabellari non comprendono costi amministrativi, finanziari e gestionali. Considerare che la fidelizzazione dei lavoratori migliori implica anche elementi di premialità economica
Contratto di lavoro	Prevedere l'adozione di condizioni retributive e normative non peggiorative rispetto al costo del lavoro come determinato periodicamente dalle tabelle depositate presso il Ministero del Lavoro
Tempi di pagamento	Fare riferimento alle dgr 18-11523: 60 giorni o scorporo della quota destinata a pagamenti del personale (30 giorni) dalla parte restante con scadenze più lunghe
Intermediazione di manodopera	Affidare sempre, se possibile servizi complessivi o, in subordine, porzioni ben definite e delimitate di servizio; salvaguardare la possibilità di strutturare il servizio secondo autonomia progettuale e fare di ciò l'elemento prevalente della competizione sulla qualità
Cosa valutare nell'offerta tecnica	Il punto di maggiore rilevanza, nella valutazione dell'offerta tecnica, deve consistere nella definizione di obiettivi, modalità e strumenti di realizzazione del servizio e non in elementi quali le modalità di selezione o di gestione del personale, o l'organizzazione delle turnazioni
Modalità di valutazione	Rendere trasparenti gli auspici dell'amministrazione articolando gli elementi di giudizio in sottocategorie analitiche e chiarendo i criteri di attribuzione dei punteggi entro ciascuna di esse e ove possibile quantificando i punteggi attribuiti in relazione alle caratteristiche dell'offerta. Il principio di proporzionalità va salvaguardato nella valutazione sia dell'offerta economica che di quella tecnica
Gli elementi "curricolari" nella valutazione	Gli elementi curricolari (curriculum operatori, esperienza dell'impresa, certificazione qualità) debbono essere assenti nel processo di valutazione; alcuni elementi, pur preziosi nell'ottica di servizi caratterizzati radicamento territoriale, possono essere ripresi in chiave progettuale
Le verifiche	Non limitarsi a verifiche amministrative. Se possibile affiancare sistemi di periodica programmazione – rendicontazione con valutazioni indipendenti (es. rappresentanze utenti). Può essere utile – anche se non esaustivo – includere i sistemi di verifica nel processo di valutazione
Clausole asimmetriche	Regimi di "prova", facoltà di recesso immotivate, pretese di gestione/allontanamento del personale irragionevoli rispetto a qualsiasi normativa sono semplicemente da evitare



Appendici

I servizi delle Cooperative sociali in Piemonte

Una rilevazione svolta nel 2007¹ ha censito circa 1.600 servizi prodotti ed erogati in Piemonte da parte delle cooperative di tipo A. La gran parte (78%) dei servizi viene prodotta su commessa di enti pubblici (enti gestori, AsL, enti locali). Una parte viene invece venduta a soggetti privati e a famiglie (alcuni servizi domiciliari; alcuni servizi residenziali). Alcune attività beneficiano di finanziamenti comunitari.

I servizi socioassistenziali e quelli sociosanitari sono prevalentemente di tipo *residenziale* (100 e 204 servizi rispettivamente), quelli con finalità animativa vengono erogati sul *territorio* (39 servizi) e presso *strutture diurne* (175); quelli educativi comprendono 98 *asili nido* e 155 *comunità alloggio*.

I servizi con altre finalità comprendono 92 servizi di *supporto* (come il trasporto scolastico), 71 servizi *informativi* o di *counselling*, 36 servizi *formativi* e 35 servizi sanitari.

Tabella 62 Servizi delle cooperative sociali A sul territorio secondo la finalità

	Socio- assistenziale	Sociosan. integrata	Animativa	Socio- educativa	Altro	Totale	Val. %
Alessandria	22	16	29	58	18	146	9
Asti	19	9	17	18	10	75	5
Biella	10	20	21	36	21	110	7
Cuneo	27	33	30	96	38	229	14
Novara	6	12	19	19	15	73	5
Torino	98	142	126	368	112	864	55
V.C.O	5	15	5	9	10	47	3
Vercelli	6	8	5	11	9	39	2
Totale Piemonte	193	255	252	615	233	1583	100

Fonte: rilevazione IRES sulle relazioni annuali al bilancio delle imprese

La scheda di raccolta dati

Per ciascuno dei 200 capitolati esaminati è disponibile una scheda sintetica nella quale sono esplicitate le caratteristiche dell'affidamento sottoposte a monitoraggio. Come si può constatare dalle schede qui riprodotte, le informazioni sono raccolte in alcune sezioni: i dati generali dell'affidamento, le procedure di ammissione, l'eventuale inquadramento di volontariato e associazionismo e le modalità di affidamento del servizio; infine è espresso un giudizio sintetico.

¹ Curata da G. Marocchi nell'ambito del contributo IRES alla redazione del del Piano Sociale Regionale.



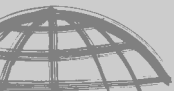
IDENTIFICATIVO DEL CAPITOLATO	
Nome ente	
Periodo e durata in mesi	
Valutazione sintetica pluriennalita	
Tipo Amministrazione aggiudicatrice	
Oggetto	
Tipologia servizio (gestione di servizio intero / parte di servizio)	
Soglia / Categoria appalti comunitari	
Normativa di riferimento	
Valutazione sintetica richiamo dgr 79/2006	
Che tipo di procedura è (aperta / ristretta)	
Criterio di aggiudicazione (offerta economicamente più vantaggiosa / massimo ribasso)	
Importo annuo	
Meccanismi adeguamento dei corrispettivi	
N. lavoratori (a tempo pieno) e/o monte ore settimanale di servizio richiesti	
valutazione congruità base d'asta ^a	
Valutazione sintetica Adeguatezza tariffe	
A chi è aperta la gara	
Tempi di pagamento	
Valutazione sintetica Requisiti di ammissione coerenti	
AMMISSIONE	
Sono posti criteri di ammissione alla gara congruenti al servizio da svolgere? N.B.: I punti definibili "congruenti" con il servizio da svolgere sono: 1) Capacità economica e finanziaria dei fornitori e dei prestatori di servizi: <ul style="list-style-type: none">• idonee dichiarazioni bancarie;• bilanci o estratti dei bilanci dell'impresa; dichiarazione concernente il fatturato globale d'impresa• dichiarazione dell'importo relativo ai servizi o forniture nel settore oggetto della gara, realizzati negli ultimi tre esercizi. 2) Capacità tecnica e professionale dei fornitori e dei prestatori di servizi Verbale dell'ultima certificazione di bilancio se l'impresa è soggetta a certificazione per le imprese cooperative: ultimo verbale dell'attività di vigilanza/revisione (legge 59/92 e s.m.) o dichiarazione della cooperativa di non adesione a centrali cooperative <ul style="list-style-type: none">• Certificati di iscrizione ad albi o autocertificazioni là dove è possibile• Certificato di avvenuto sopralluogo	
I parametri di ammissione sono congrui all'entità del servizio da svolgere?	

^a Nel caso in cui non sia necessario procedere a conto industriale e in cui la base d'asta: sia espressa in costo orario (confronto con tabelle ministeriali); sia costituita da una tariffa per servizi residenziali per minori (confronto con dgr 41); sia costituita da una tariffa per servizi per disabili (dgr 230 e tabelle Comune di Torino); sia costituita da una tariffa per servizi residenziali per anziani (dgr 17 e 18 e successive); sia costituita da una tariffa per servizi residenziali per tossicodipendenti (atto di intesa del 2003)

Affidamenti dei servizi alla persona

VOLONTARIATO	
È ammesso il volontariato?	
E il volontariato individuale?	
Qual è l'oggetto di corresponsione da parte della stazione appaltante	
Quale è la forma del rapporto instaurato?	
È disciplinato l'eventuale ruolo del volontariato?	
ASSOCIAZIONI	
Se ammesse associazioni	
Quale è la forma del rapporto instaurato?	
AFFIDAMENTI DI SERVIZI	
Richiesta applicazione contratto	
È specificato con precisione il CCNL?	
Sono richieste misure di contenimento del turn over?	
Il capitolato prevede la possibilità di esprimere la progettualità degli enti partecipanti?	
Si può intravedere una forma più o meno esplicita di intermediazione di manodopera?	
Valutazione sintetica intermediazione di manodopera	
Quale tipo di elementi qualitativi sono considerati?	
Vi è una valutazione adeguata degli aspetti di qualità	
Valutazione sintetica Valutazione qualità dei servizi	
Valutazione sintetica Assenza di elementi impropri di di esperienza	
L'attribuzione dei punteggi è effettuata attraverso criteri esplicitati a priori in modo trasparente?	
Emerge un rapporto ragionevole tra elementi valutati e tipo di servizio affidato?	
Vi sono punteggi attribuiti in modo sproporzionato (es. non proporzionalità, ma scala minimo – massimo sui prezzi)	
È previsto il ricorso al salario medio convenzionale? Se trattasi di territorio un cui è vigente il salario medio convenzionale, la base d'asta è adeguata al salario pieno e richiede all'ente misure compensative?	
Sono previsti strumenti di verifica congrui rispetto al servizio svolto	
Quali strumenti di verifica sono previsti per garantire il mantenimento delle condizioni di aggiudicazione?	
Vi sono clausole appropriate per la salvaguardia del lavoro dei dipendenti?	
Vi è una regolamentazione adeguata delle partecipazioni in An o attraverso consorzi di cooperative	
È escluso l'avvalimento?	
Il subappalto è previsto? È regolamentato?	
È previsto l'affidamento di servizi aggiuntivi	
Vi sono previsioni relativamente a rinnovi?	
Clausole asimmetriche	
GIUDIZIO SINTETICO	

N.B le caselle evidenziate un punteggio di valutazione sintetica (da 1min. a 5 max) su specifiche caratteristiche.



Per ciascuna voce i rilevatori disponevano di alcune indicazioni circa gli aspetti da porre sotto particolare attenzione; su aspetti di particolare rilevanza o a sintesi di alcuni item convergenti sullo stesso tema, sono espressi giudizi sintetici da 1 a 5. Per un numero limitato di dati si è poi proceduto a una codificazione sintetica che consentisse una successiva elaborazione quantitativa dei dati.

Elenco capitolati esaminati per ambito, provincia e tipo di ente

Ambito	Prov.	Tipo ente	Tipologia servizio
Soc. ass.le	AL	ASL	Assistenza domiciliare ed educativa
Soc. ass.le	AL	Comune	Gestione centro sociale e comunità alloggio per anziani
Soc. ass.le	AL	Comune	Gestione comunità alloggio per anziani
Soc. ass.le	AT	Comune	Servizio di telesoccorso e teleassistenza
Soc. ass.le	AT	Comune	Assistenza domiciliare
Soc. ass.le	CN	Comune	Servizi minori disabili
Soc. ass.le	CN	Comune	Personale presso casa riposto anziani
Soc. ass.le	NO	Comune	Servizio di prima accoglienza per cittadini extracomunitari
Soc. ass.le	TO	Comune	Servizio di assistenza e servizi ausiliari
Soc. ass.le	TO	Comune	Servizi per disabili
Soc. ass.le	TO	Comune	Servizi per adulti in difficoltà
Soc. ass.le	TO	Comune	Comunità pronto intervento madre bambino / luogo neutro
Soc. ass.le	TO	Comune	Mediazione culturale presso i servizi comunale
Soc. ass.le	VC	Comune	Servizi assistenziali e domiciliari
Soc. ass.le	VC	Comune	Servizi sociali in genere
Soc. ass.le	AL	Ente gestore	Centro diurno disabili
Soc. ass.le	AL	Ente gestore	Servizi minori
Soc. ass.le	AL	Ente gestore	Assistenza domiciliare
Soc. ass.le	AL	Ente gestore	Servizi per disabili
Soc. ass.le	AL	Ente gestore	Comunità pronta accoglienza minori
Soc. ass.le	AL	Ente gestore	Comunità educativa pronta accoglienza
Soc. ass.le	AT	Ente gestore	Servizi per disabili
Soc. ass.le	BI	Ente gestore	Servizio di telessoccorso
Soc. ass.le	BI	Ente gestore	Servizi socioassistenziali: servizi territoriali a favore di persone con disabilità e delle loro famiglie
Soc. ass.le	BI	Ente gestore	Servizi domiciliari
Soc. ass.le	CN	Ente gestore	Servizio di assistenza domiciliare Sociosanitaria
Soc. ass.le	CN	Ente gestore	Assistenza domiciliare disabili
Soc. ass.le	CN	Ente gestore	Educativa presso centri diurni disabili
Soc. ass.le	CN	Ente gestore	Assistenza domiciliare
Soc. ass.le	CN	Ente gestore	Assistenza domiciliare disabili
Soc. ass.le	NO	Ente gestore	Servizi territoriali di assistenza domiciliare e integrativi per disabili
Soc. ass.le	NO	Ente gestore	Educativa territoriale
Soc. ass.le	TO	Ente gestore	Gestione servizio modulare di due gruppi appartamento per adulti disabili
Soc. ass.le	TO	Ente gestore	Servizio di assistenza domiciliare
Soc. ass.le	TO	Ente gestore	Attività educative e assistenziali diurne per bambini e ragazzi con disabilità e disagio
Soc. ass.le	TO	Ente gestore	Servizio di assistenza domiciliare
Soc. ass.le	TO	Ente gestore	Assistenza domiciliare minori
Soc. ass.le	TO	Ente gestore	Servizi assistenziali, infermieristici, fisioterapici
Soc. ass.le	TO	Ente gestore	Servizi educativi minoro
Soc. ass.le	TO	Ente gestore	Lavoro di strada - dipendenze + minori

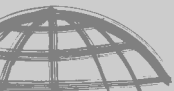
(continua)

Affidamenti dei servizi alla persona

(segue)

Ambito	Prov.	Tipo ente	Tipologia servizio
Soc. ass.le	TO	Ente gestore	Centri diurni, educativa territoriale handicap ed educativa territoriale sensoriali
Soc. ass.le	TO	Ente gestore	Gestione RAF-Assistenza domiciliare-Educativa territoriale
Soc. ass.le	TO	Ente gestore	Assistenza scolastica specialistica alunni diversamente abili
Soc. ass.le	TO	Ente gestore	Assistenza domiciliare
Soc. ass.le	TO	Ente gestore	Assistenza domiciliare
Soc. ass.le	TO	Ente gestore	Gestione presidi socioassistenziali
Soc. ass.le	TO	Ente gestore	Servizi per disabili
Soc. ass.le	TO	Ente gestore	Educativa territoriale
Soc. ass.le	TO	Ente gestore	Assistenza domiciliare
Soc. ass.le	TO	Ente gestore	Assistenza scolastica disabili
Soc. ass.le	TO	Ente gestore	Assistenza domiciliare
Soc. ass.le	VB	Ente gestore	Servizi sociali vari
Soc. ass.le	VB	Ente gestore	Assistenza scolastica disabili
Soc. ass.le	VB	Ente gestore	Oss
Soc. ass.le	VB	Ente gestore	Educativa territoriale
Soc. ass.le	VB	Ente gestore	Assistenza disabili
Soc. ass.le	VB	Ente gestore	Assistenza domiciliare
Soc. ass.le	VB	Ente gestore	Educativa territoriale
Soc. ass.le	VB	Ente gestore	Servizi handicap
Soc. ass.le	VB	Ente gestore	Servizi per disabili
Soc. ass.le	VB	Ente gestore	Assistenza scolastica disabili
Soc. ass.le	VB	Ente gestore	Servizi anziani non autosufficienti
Soc. ass.le	VB	Ente gestore	Assistenza domiciliare
Soc. ass.le	VB	Ente gestore	ADI
Soc. ass.le	VC	Ente gestore	Tutti i servizi sociali del territorio
Soc. ass.le	VC	Ente gestore	Educativa territoriale minori e disabili
Soc. ass.le	VC	Ente gestore	Assistenza domiciliare
Soc. ass.le	AT	IPAB	Gestione casa di riposo
Soc. ass.le	BI	IPAB	Affidamento di servizi socioassistenziali, pulizia, lavanderia, stireria e guardaroba
Soc. ass.le	BI	IPAB	Gestione dei reparti pensionati uomini e pensionati donna
Soc. ass.le	BI	IPAB	Gestione notturna servizio socioassistenziale reparti
Soc. ass.le	BI	IPAB	Servizi socioassistenziali
Soc. ass.le	CN	IPAB	Affidamento di una parte del servizio di assistenza alla persona
Soc. ass.le	CN	IPAB	Affidamento di una parte del servizio di assistenza alla persona
Soc. ass.le	CN	IPAB	Servizio assistenza ospiti
Soc. ass.le	CN	IPAB	Servizi di assistenza, cucina e pulizia
Soc. ass.le	CN	IPAB	Gestione di servizi Sociosanitari
Soc. ass.le	CN	IPAB	Servizi alla persona presso struttura residenziale anziani
Soc. ass.le	CN	IPAB	Servizi di assistenza e pulizia
Soc. ass.le	CN	IPAB	Servizio integrato di pulizie e badanza
Soc. ass.le	CN	IPAB	Afidamento parte del servizio di assistenza
Soc. ass.le	CN	IPAB	Servizi socioassistenziali e ausiliari
Soc. ass.le	CN	IPAB	Gestione casa di riposo
Soc. ass.le	NO	IPAB	Servizio socioassistenziale
Soc. ass.le	NO	IPAB	Gestione completa r.a.
Soc. ass.le	TO	IPAB	Servizi di assistenza tutelare e ausiliari
Soc. ass.le	TO	IPAB	Assistenza tutelare e generale
Soc. ass.le	TO	IPAB	Assistenza integrativa e aiuto cucina
Soc. ass.le	TO	IPAB	Assistenza
Soc. ass.le	TO	IPAB	Servizio tutelare e generale
Soc. ass.le	TO	IPAB	Attività di riabilitazione, animazione e alberghiere
Soc. ass.le	TO	IPAB	Assistenza tutelare
Soc. ass.le	VB	IPAB	Gestione RSA
Soc. ass.le	VB	IPAB	Servizio assistenza ospiti

(continua)



(segue)

Ambito	Prov.	Tipo ente	Tipologia servizio
Soc. ass.le	VC	IPAB	Servizi di assistenza, alberghiero e pulizia
Soc. ass.le	VC	IPAB	Assistenza diretta agli ospiti e pulizia
Soc. ass.le	VC	IPAB	Servizio di assistenza tutelare e servizi ausiliari
Soc. ass.le	VC	IPAB	Servizi presso casa di riposo
Soc. san.rio	AL	ASL	Gestione RSA
Soc. san.rio	TO	ASL	Attività assistenziali, alberghiere e amministrative delle RSA via Tirreno e via Spalato
Soc. san.rio	TO	ASL	Servizi sociosanitari: "Programma di riabilitazione psichiatrica per l'inserimento in abitazione (case supportate)"
Soc. san.rio	TO	ASL	Attività assistenziali, educative, di animazione e psico-riabilitative da svolgersi a favore dei pazienti seguiti presso due centri diurni Alzheimer
Soc. san.rio	TO	ASL	Disponibilità della struttura e la gestione alberghiera, assistenziale e riabilitativa per gruppo appartamento a favore di pazienti psichiatrici
Soc. san.rio	TO	ASL	Gestione RSA
Soc. san.rio	TO	ASL	Servizio di attività di educativa territoriale per minori con disturbi gravi della personalità
Soc. san.rio	TO	ASL	Gestione comunità terapeutica di tipo B per 20 pazienti con patologia psichiatrica
Soc. san.rio	TO	ASL	Gestione struttura per anziani
Soc. san.rio	TO	ASL	Attività di riabilitazione per ADI
Soc. san.rio	TO	ASL	Attività integrative salute mentale
Soc. san.rio	TO	ASL	Prestazioni sanitarie pazienti DSM
Soc. san.rio	TO	ASL	Attività di assistenza e alberghiere per pazienti del DSM inseriti in gruppi appartamento
Soc. san.rio	TO	ASL	Assistenza domiciliare
Soc. san.rio	TO	ASL	Varie - 3 lotti
Soc. san.rio	CN	Comune	Servizio infermieristico
Soc. san.rio	NO	Comune	Gestione RAF
Soc. san.rio	TO	Comune	Servizi assistenziali presso struttura anziani
Soc. san.rio	VB	Comune	Servizi sociosanitari
Soc. san.rio	BI	Ente gestore	RSA- RAF- centro diurno anziani
Soc. san.rio	TO	Ente gestore	Gestione del servizio attività educative e assistenziali per disabili ultraquindicenni 01/02/2008-31/01/2009
Soc. san.rio	TO	Ente gestore	Gestione 2 RA
Soc. san.rio	TO	Ente gestore	Comunità alloggio e centro diurno disabili
Soc. san.rio	TO	Ente gestore	Servizi assistenziali e ausiliari
Soc. san.rio	TO	Ente gestore	Progetto domiciliarità: assistenza domiciliare territoriale (Socioassistenziale), cure domiciliari a integrazione sociosanitaria, SAD -UVG (Servizi Sociosanitari)
Soc. san.rio	TO	Ente gestore	Servizi presso residenza anziani
Soc. san.rio	TO	Ente gestore	Assistenza domiciliare
Soc. san.rio	VC	Ente gestore	Servizi sociosanitari alla casa di riposo "82a Brigata Osella":
Soc. san.rio	AL	IPAB	Servizi socioassistenziali e alberghieri
Soc. san.rio	AL	IPAB	Gestione attività assistenziali e alberghiere presso la struttura
Soc. san.rio	AL	IPAB	Gestione residenza anziani
Soc. san.rio	AL	IPAB	Servizi presso residenza anziani
Soc. san.rio	AT	IPAB	Servizio integrato di assistenza tutelare, infermieristica, servizi alberghieri
Soc. san.rio	AT	IPAB	Gestione residenze anziani
Soc. san.rio	BI	IPAB	Servizi presso residenza anziani
Soc. san.rio	CN	IPAB	Servizio di infermieri professionali
Soc. san.rio	CN	IPAB	Servizio di fisioterapia
Soc. san.rio	CN	IPAB	Coordinamento attività
Soc. san.rio	CN	IPAB	Attività di assistenza, infermieristiche, di animazione e alberghiere
Soc. san.rio	CN	IPAB	Assistenza tutelare, servizi infermieristici, pulizie nei locali della casa di riposo, lavanderia

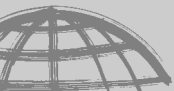
(continua)

Affidamenti dei servizi alla persona

(segue)

Ambito	Prov.	Tipo ente	Tipologia servizio
Soc. san.rio	CN	IPAB	Servizi presso residenza anziani
Soc. san.rio	CN	IPAB	Gestione RSA
Soc. san.rio	CN	IPAB	Servizi presso residenza anziani
Soc. san.rio	NO	IPAB	Servizi assistenziali
Soc. san.rio	NO	IPAB	Gestione dei servizi sociosanitari
Soc. san.rio	TO	IPAB	Servizi Sociosanitari
Soc. san.rio	TO	IPAB	Gestione integrata dei servizi dell'istituto
Soc. san.rio	TO	IPAB	Attività assistenziali e alberghiere
Soc. san.rio	TO	IPAB	Assistenza ospiti
Soc. san.rio	TO	IPAB	Servizio di riabilitazione psicofisica per ospiti non autosufficienti
Soc. san.rio	TO	IPAB	Gestione global service della RSA e RAF
Soc. san.rio	TO	IPAB	Gestione global service della RSA e RAF
Soc. san.rio	TO	IPAB	Servizi assistenziali, infermieristici, fisioterapici
Soc. san.rio	VC	IPAB	Gestione della struttura assistenziale
Sanitario	AT	ASL	Cure domiciliari
Sanitario	BI	ASL	Trasporto pazienti
Sanitario	TO	ASL	Movimentazione pazienti e materiale, gestione camere mortuarie, attività assistenziali DEA e camere mortuarie presso l'ospedale Giovanni Bosco
Soc. educ.vo	TO	ASL	Servizio di educativa reparto neuropsichiatria infantile
Soc. educ.vo	AL	Comune	Baby parking - ludoteca
Soc. educ.vo	BI	Comune	Servizi presso asilo nido
Soc. educ.vo	BI	Comune	Gestione micronido
Soc. educ.vo	CN	Comune	Servizi per l'infanzia
Soc. educ.vo	NO	Comune	Attività integrative presso asilo comunale
Soc. educ.vo	NO	Comune	Coprogettazione e gestione spazi per giovani e adolescenti
Soc. educ.vo	NO	Comune	Servizio di pre e post scuola
Soc. educ.vo	NO	Comune	Pre e post scuola
Soc. educ.vo	NO	Comune	Servizi presso asilo nido
Soc. educ.vo	TO	Comune	Gestione asilo nido via fontanesi
Soc. educ.vo	TO	Comune	Gestione punto famiglia
Soc. educ.vo	TO	Comune	Gestione sezione asilo nido
Soc. educ.vo	TO	Comune	Servizi di assistenza scolastica
Soc. educ.vo	TO	Comune	Gestione asilo nido
Soc. educ.vo	TO	Comune	Servizi scolastici integrati
Soc. educ.vo	TO	Comune	Servizi Socioeducativi: Gestione del servizio di animazione e conduzione dei Centri di Aggregazione Giovanile del Comune di Ivrea e dei comuni Convenzionati (Banchette – Montalto)
Soc. educ.vo	TO	Comune	Servizi Socio-educativi: Realizzazione delle attività artistico educative per l'anno 2007- 2008 presso lo spazio arte giovani del Comune di Ivrea
Soc. educ.vo	TO	Comune	Centri giovani
Soc. educ.vo	TO	Comune	Gestione sezione asilo nido
Soc. educ.vo	to	Comune	Prevenzione disagio giovanile
Soc. educ.vo	VB	Comune	Pre e post scuola
Soc. educ.vo	VC	Comune	Pre e post scuola
Soc. educ.vo	VC	Comune	Servizi educativi presso asili nido
Soc. educ.vo	Vc	Comune	Asilo nido
Soc. educ.vo	CN	Ente gestore	Servizio di educativa territoriale
Soc. educ.vo	TO	Ente gestore	Gestione del servizio attività educative e assistenziali per disabili ultraquindicenni 01/05/2005-30/06/2007
Soc. educ.vo	TO	Ente gestore	Attività e occupazione per persone con handicap intellettivo
Soc. educ.vo	TO	Ente gestore	Gestione comunità alloggio minori
Soc. educ.vo	TO	Ente gestore	Educativa territoriale minori
Soc. educ.vo	TO	Ente gestore	Centro diurno minori
Soc. educ.vo	TO	Ente gestore	Servizi di integrazione scolastica
Soc. educ.vo	TO	Ente gestore	Educativa territoriale minori

(continua)



(segue)

Ambito	Prov.	Tipo ente	Tipologia servizio
Soc. educ.vo TO		Ente gestore	Gestione parziale asili nido
Soc. educ.vo TO		Ente gestore	Attività integrative di assistenza educativa per minori frequentanti il nido comunale
Soc. educ.vo VB		Ente gestore	Animazione
Soc. educ.vo NO		IPAB	Gestione asilo nido
Altro	TO	ASL	Mediazione linguistica
Altro	TO	ASL	Mediazione culturale presso servizi sanitari
Altro	TO	Comune	Servizi di animazione nei centri estivi
Altro	TO	Comune	Servizio di animazione e agrisoggiorno a cascina Falchera
Altro	TO	Comune	Servizio di educativa di strada
Altro	TO	Comune	Coordinamento dello spazio arte giovani e di alcune funzioni del servizio Informagiovani
Altro	TO	Comune	Servizi Socioassistenziali: gestione del Centro di prima accoglienza immigrati e dello sportello stranieri del Comune di Ivrea
Altro	TO	Ente gestore	Trasporto persone diversamente abili frequentanti i centri diurni di Orbassano.

